Sobre o Autor

David N. Plank é Diretor do Centro de Política Educacional e Professor do College of Education da Michigan State University e especialista nas áreas de política educacional e financiamento da educação.

Nota de Edição

A nomenclatura oficial atual designa as diversas etapas do ensino brasileiro como educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior. Nesta obra, optou-se por não utilizar de forma padronizada esta nomenclatura por tratar-se de um texto histórico.

P712p Plank, David N.
Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública / David N. Plank. – Porto Alegre : Artmed Editora, 2001.

1. Educação – Ensino púbico – Brasil. I. Título.

CDU 37.014.2(81)

Catalogação na publicação: Mônica Ballejo Canto – CRB 10/1023

ISBN 85-7307-840-5

POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

CAMINHOS PARA A SALVAÇÃO PÚBLICA

David N. Plank

Posfácio

Paulino Motter

Candido Alberto Gomes

ARTMED

2001

© Artmed Editora Ltda, 2001.

Capa
Ângela Fayet Programação Visual

Preparação do Original
Solange Canto Loguercio

Leitura final
Maria Lúcia Barbará

Supervisão editorial
Mônica Ballejo Canto

Projeto gráfico
Editoração eletrônica

ARTMED
editográfica

Reservados todos os direitos de publicação em língua portuguesa à
ARTMED® EDITORA LTDA.
Av. Jerônimo de Ornelas, 670 — Fone (51) 3330-3444 FAX (51) 3330-2378
90040-340 Porto Alegre, RS, Brasil

SÃO PAULO
Rua Francisco Leitão, 146 — Pinheiros
Fone (11) 3083-6160
05414-020 São Paulo, SP, Brasil

IMPRESSO NO BRASIL
PRINTED IN BRAZIL

AGRADECIMENTOS

Ao realizar pesquisa em outro país, colocamo-nos obrigatoriamente à merçê da cortesia e generosidade de estranhos. Sinto-me afortunado pelo fato de que, durante os anos de pesquisa, muitos daqueles cuja ajuda eu busquei, tornaram-se meus amigos desde então. Por isso, gostaria de reconhecer a espontânea generosidade de todos aqueles que contribuíram para a minha compreensão do sistema educacional brasileiro. Agradeço especialmente aos vários amigos que leram e fizeram comentários sobre meu trabalho em várias fases, e que compartilharam, muitas vezes, seus próprios trabalhos comigo: Alberto de Mello e Souza, Amélia Verhine, Antônio Carlos da Ressurreição Xavier, Antônio Emílio Sendim Marques, Candido Alberto Gomes, Cláudio de Moura Castro, Jorge Ferreira da Silva, José Amaral Sobrinho, Paulo Roberto de Souza Lima e Robert Evan Verhine. Eu também gostaria de expressar minha gratidão a Mariaugusta Rosa Rocha, Silvestre Ramos e Deusdete Matias pelo apoio à minha pesquisa de campo na Bahia; e para Belmiro Valverde Jobim Castor e Nircêlio Zabot pelo suporte no Estado do Paraná. Quaisquer erros de fato ou interpretação permanecem, é claro, sob minha inteira responsabilidade.

Grande parte de minha pesquisa de campo foi realizada durante 1987-88, com ajuda do programa *Spencer Fellowship* da Academia Nacional de Educação. Agradeço à Academia e à Fundação Spencer pelo seu apoio. Recebi suporte adicional para a meu trabalho da Fundação Tinker e da Universidade de Pittsburgh por meio do Centro de Estudos Latino-Americanos, do Fundo de Desenvolvimento da Pesquisa, da Faculdade de Educação e do Centro Universitário de Estudos Internacionais. O Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico do Instituto de Planejamento Econômico e Social (CENDEC/IPEA) convidou-me a participar de dois seminários sobre gerência e financiamento educacional brasileiro em 1987 e 1988, que foram fundamentais para a minha compreensão da estrutura e funcionamento do sistema educacional brasileiro.

A edição deste livro iniciou-se em 1990, quando eu era Professor Visitante no Mestrado de Educação da Universidade Federal da Bahia pela *Fulbright*. Agra-

deço aos meus colegas e alunos por ajudarem minha compreensão em vários aspectos cruciais sobre o tema da pesquisa. Por intermédio do Centro de Estudos Latino-Americanos, a Universidade de Pittsburgh liberou-me de minhas atividades acadêmicas durante seis meses em 1991, o que me permitiu fazer trabalho adicional no meu manuscrito.

Especiais agradecimentos dedico ao suporte do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Pittsburgh, e a Carmelo Mesa-Lago e Mitch Seligson, que dirigiram o centro durante meus anos em Pittsburgh, sem os quais eu não teria desenvolvido esse projeto. Igualmente, agradeço ao Centro de Estudos Caribenhos e Latino-Americanos da Universidade Estadual de Michigan, e ao seu diretor Scott Whiteford, cujo apoio tornou a publicação deste livro possível. Agradeço também a Paulino Motter do INEP por sua significativa assistência em promover a publicação do livro no Brasil.

Lúcia Maria Borba Pereira responsabilizou-se pela árdua tarefa de traduzir este livro para o idioma português, pela qual agradeço. Atenciosos, também, foram as revisões adicionais e os comentários de Lucilene Lira Whitesell, Maria Eulina Pessoa de Carvalho e Maribel Alves Fierro Sevilla.

David N. Plank

SUMÁRIO

Capítulo 1

POR QUE O BRASIL CONTINUA ATRASADO EM DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL 9

Capítulo 2

ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO 35

Capítulo 3

O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO 67

Capítulo 4

FINS PÚBLICOS E INTERESSES PRIVADOS 105

Capítulo 5

AS METAS E OS INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS 139

Capítulo 6

EDUCAÇÃO E DESIGUALDADE 167

Capítulo 7

AS PERSPECTIVAS PARA UMA REFORMA EDUCACIONAL 181

Posfácio

A EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM TEMPO DE MUNDANÇA 197

POR QUE O BRASIL CONTINUA ATRASADO EM DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL

1

A escola é matéria de salvação pública.
(Getúlio Vargas)

"MATÉRIA DE SALVAÇÃO PÚBLICA"

A inauguração do Palácio da Cultura no Rio de Janeiro, em 1945, marcava o primeiro triunfo público do movimento modernista na arquitetura brasileira, cujos sucessos culminariam na construção de Brasília uma década depois. O perfil vertical do novo edifício anunciava o abandono radical de "nostalgias reacionárias" da tradição brasileira e assegurava ao Brasil um lugar na linha de frente do movimento mundial de ruptura com o passado e sua inclusão na era moderna. Arquitetos europeus e norte-americanos elogiaram o edifício, sendo tal aprovação tida por muitos como evidência da participação iminente do Brasil no grupo das nações mundiais "desenvolvidas".[1]

Construído para ser a sede do Ministério da Educação, o Palácio da Cultura simbolizava a importância fundamental que o governo brasileiro atribuía à educação na construção de uma nova e moderna nação. De acordo com o Presidente Vargas, o acesso à educação deveria tornar até mesmo os habitantes do vasto interior – "enfraquecidos pela pobreza, mal-alimentados, indolentes e carentes de iniciativa" – iguais em tudo aos povos mais avançados do mundo. Para alcançar esta meta e colocar o Brasil entre as grandes nações mundiais, "cada brasileiro deve ser educado". Vargas determinou que sua afirmação de fé no poder transformador da educação fosse inscrita no frontispício do Palácio da Cultura: "A escola é matéria de salvação pública".[2]

Cinqüenta anos mais tarde, os líderes brasileiros continuam a afirmar a importância da educação para a modernização nacional em termos semelhantes àqueles empregados por Vargas. Em 1985, o primeiro presidente civil brasileiro, depois de duas décadas de governo militar, definia o ensino fundamental universal como o "verdadeiro caminho da mudança". Em 1993, o Ministro da Educação afirmava que a expansão e melhoria do sistema educacional iria "propiciar aberturas para o futuro".[3] Suas visões são amplamente compartilhadas. Políticos, líderes empresariais e sindicalistas lamentam as relativamente peque-

nas conquistas educacionais da força de trabalho brasileira, vistas como um obstáculo ao sucesso econômico em mercados mundiais, cada vez mais integrados e competitivos, e condenam o vasto analfabetismo, que consideram uma barreira ao estabelecimento de uma forte e vigorosa democracia.[4] Em discursos e documentos políticos, as figuras públicas identificam a escolarização primária e a alfabetização universais como prioridades urgentes para que o Brasil possa realizar suas ambições regionais e internacionais e não retroceder ainda mais diante de seus vizinhos e competidores.

Todavia, apesar das repetidas profissões de fé e de compromisso, o sistema educacional brasileiro padece de graves problemas. Longe de atingir os padrões educacionais das nações mais ricas, o Brasil continua na retaguarda atrás de todos os países da América Latina, exceto os mais pobres, quanto à maioria dos índices de desenvolvimento educacional. Milhões de crianças na faixa etária de atendimento compulsório não estão matriculadas na escola e a qualidade da educação proporcionada às que a freqüentam é, não raro, tragicamente baixa. Os professores são mal pagos, e longas greves, prejudiciais à rotina escolar, são muito comuns. Os livros didáticos e materiais instrucionais são escassos ou mesmo inexistentes em muitas salas de aula, apesar do compromisso do governo de proporcioná-los a todos os alunos. As escolas são organizadas em dois, três ou mais turnos diários, com alunos que recebem apenas duas horas de instrução diária. Os índices de repetência são muito altos, especialmente na primeira e segunda séries, e pouco mais da metade do total de alunos matriculados chega a completar as oito séries de educação primária. A taxa de matrícula na escola secundária e a taxa de alfabetização de adultos incluem-se entre as mais baixas do Hemisfério.

A aspiração à modernidade e conseqüente estatura internacional, materializada no Palácio da Cultura, tem sido um tema predominante na recente história do Brasil. Desde 1930, a impaciência pelo crescimento econômico e pelo fim do "subdesenvolvimento" tem levado periodicamente os militares a descartarem as instituições democráticas, num esforço para reduzir a "interferência" política na economia e acelerar o crescimento.[5] Tanto os presidentes militares quanto os eleitos, desde Getúlio Vargas, permeiam sua retórica de imagens de renovação nacional, inovação e grandeza futura, e apostam suas carreiras políticas no rápido crescimento do PIB. Nas décadas de 60 e 70, uma série de governos militares presidiu o "Milagre Brasileiro" – durante o qual o PIB mais do que duplicou em menos de dez anos – e buscou realizar o destino do Brasil como um superpoder regional. Desde o retorno do governo civil, em meados da década de 80, os líderes políticos têm-se preocupado com a pretensão do Brasil a um lugar entre as nações do "primeiro mundo". Os Presidentes Sarney e Collor proclamaram, cada um, sua ambição de vir a ser o último presidente brasileiro a governar uma nação "subdesenvolvida".[6] Em seu discurso inaugural, o Presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou uma meta semelhante.[7]

Durante a maior parte do período posterior a 1930, essas ambições pareciam alcançáveis. O crescimento econômico era forte e estável. A economia brasileira tornou-se uma das dez maiores do mundo. A renda *per capita* cresceu proporcionalmente e permanece entre as mais altas da América Latina. Surgiu uma grande e politicamente influente classe média. A percentagem de brasileiros residentes em áreas urbanas aumentou de 30% em 1940 para 75% em 1990; as matrículas em educação superior cresceram de pouco menos de 30 mil para mais de 1,5 milhão no mesmo período.

Nos últimos 15 anos, porém, a realização das aspirações brasileiras à prosperidade e modernidade vem-se afigurando cada vez mais remota, na medida em que ocorre a estagnação da economia nacional e o fracasso de sucessivos governos. A economia quase não cresceu em termos reais entre 1980 e 1993, enquanto a população aumentou significativamente. O fosso entre ricos e pobres vem-se alargando de forma constante desde 1960, e o número de brasileiros que vive atualmente na pobreza excede 100 milhões. As cidades estão cercadas por vastas favelas, cujos moradores são abatidos por doenças, violência, crime e pobreza. O sistema político parece incapaz de desembaraçar o país de suas dificuldades. Os Presidentes Figueiredo, Sarney e Collor deixaram ou foram forçados a deixar o cargo em desgraça, e o Congresso Nacional se encontra paralisado pelo divisionismo e clientelismo.

O fracasso contínuo de sucessivos governos em promover melhorias no sistema de escolarização fundamental é emblemático dessa inabilidade para resolver os problemas urgentes que atualmente confrontam o Brasil. Existe um grau de consenso notável a respeito da natureza e da severidade dos problemas do ensino fundamental e, também, considerável acordo quanto aos passos que devem ser trilhados para resolvê-los. Todavia, os problemas persistem. A concordância sobre o que deveria ser feito não tem resultado em ações suficientes para promover mudanças. Esse fracasso condena milhões de crianças a ocuparem os mesmos espaços marginais ora ocupados por seus pais na sociedade brasileira e priva a economia do país dos trabalhadores qualificados que lhe possibilitariam competir nos mercados mundiais. Enquanto os governantes continuarem a negligenciar a educação fundamental, as ambições brasileiras de entrar no "primeiro mundo" como uma nação moderna e poderosa permanecerão irrealizadas.

Neste livro, procuro explicar por que o sistema educacional brasileiro não tem correspondido à fé dos que inauguraram o Palácio da Cultura. Argumento que tal fracasso está enraizado no sistema político que confere prioridade aos interesses privados em detrimento do interesse público e, conseqüentemente, maior importância ao controle dos meios do que ao cumprimento dos fins. Uma vez que o fosso entre aspiração e realização, entre retórica e realidade é especialmente largo com respeito ao ensino fundamental, a escolarização primária constitui o foco principal desta análise.

EDUCAÇÃO BÁSICA E DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A importância central do investimento público em educação para o crescimento econômico nacional e o sucesso econômico individual tem constituído um

tema cada vez mais importante na teoria ortodoxa do desenvolvimento.[8] Os economistas há muito argumentam que o investimento em educação pode contribuir tanto para a produtividade individual crescente como para o crescimento econômico agregado. A relação entre educação e produtividade tem sido corroborada especialmente na agricultura. Pesquisas em vários países têm indicado que produtores rurais com mais escolaridade produzem mais do que aqueles com menos ou nenhuma educação formal.[9] Na economia urbana, tal relação se provou mais difícil de estabelecer empiricamente, por várias razões, entre as quais se incluem a relação incerta entre salários do setor formal e produtividade individual e a dificuldade de medir o produto no setor informal. A importância da alfabetização lingüística e matemática para o desempenho da maioria dos empregos urbanos é, entretanto, amplamente reconhecida. As pessoas detentoras de educação formal estão mais aptas para adquirir e utilizar informação, para negociar as complexidades da economia urbana e para reconhecer e reagir a novas oportunidades.[10]

A defesa do investimento público em ensino fundamental é especialmente poderosa.[11] A taxa de retorno social de investimentos em educação fundamental é geralmente mais alta do que aquelas de investimentos em níveis mais elevados do sistema educacional, especialmente quando os benefícios não-monetários e externos são levados em conta.[12] Entre os mais importantes desses benefícios, encontram-se a redução da fertilidade de mulheres escolarizadas, e a melhoria em saúde e nutrição de mães escolarizadas e seus filhos. Outros incluem as vantagens da alfabetização extensa numa linguagem comum para a difusão de informação e para a incorporação de grupos previamente marginalizados (por exemplo, mulheres) à cidadania plena e igualitária. Além disso, as contribuições que os níveis mais elevados do sistema educacional oferecem ao desenvolvimento econômico dependem visivelmente da qualidade e atendimento do sistema de ensino fundamental.

Em anos recentes, o rápido crescimento econômico do Japão e dos "tigres" asiáticos tem sido amplamente considerado como exemplo da contribuição que uma força de trabalho educada pode oferecer ao crescimento sustentado, além de constituir uma inspiração para países menos desenvolvidos e um incentivo ao esforço crescente dos desenvolvidos. De acordo com essa visão, nas últimas décadas, a economia mundial vem crescendo de modo cada vez mais integrado e tecnologicamente sofisticado, consistindo um dos principais critérios do sucesso das economias nacionais numa força de trabalho suficientemente educada e treinada para dominar novas tecnologias e competir em mercados globais.[13] A importância atribuída ao investimento em educação tem aumentado, à medida que declina a confiança em outras estratégias de desenvolvimento.

Além dos benefícios sociais e econômicos conferidos pela expansão do sistema de ensino fundamental, a garantia do acesso a esse nível de educação e a expansão do atendimento do sistema têm igualmente importância política. A escolarização primária é um dos benefícios dos cidadãos quase invariavelmente esperado das nações modernas. As constituições nacionais afirmam o direito do

cidadão à educação e a obrigação do governo de prover escolas. O fracasso em atender a essa obrigação é má política e pode pôr em questão a sobrevivência e a legitimidade do governo.[14]

Em décadas recentes, os compromissos internacionais para assegurar o acesso à escolarização primária e a erradicação do analfabetismo têm sido freqüentemente reiterados. As Nações Unidas declararam a década de 70 como "Década da Alfabetização", ao fim da qual a alfabetização universal deveria ter sido alcançada. Por outro lado, sua Carta Magna afirma a escolarização primária como um direito humano universal. Mais recentemente, em 1990, tais compromissos foram reafirmados na Conferência Mundial de Educação Para Todos, na qual uma legião de governos nacionais e organismos internacionais clamaram por maiores gastos públicos e privados em ensino fundamental.[15] O Banco Mundial, em particular, assumiu um papel de liderança, ao encorajar seus clientes a aumentar os investimentos na qualidade e atendimento do sistema de ensino fundamental como estratégia para acelerar o crescimento e aumentar a eqüidade.

Em todo o mundo, governos nacionais têm assumido o compromisso de implementar as prescrições dos organismos internacionais. O governo brasileiro estava entre aqueles que adotaram os princípios enunciados na Conferência de 1990. Subseqüentemente, o Ministério da Educação elaborou um plano decenal, cujo objetivo era atingir a escolarização primária universal e a erradicação do analfabetismo. Entretanto, esta não é a primeira vez que tais compromissos são assumidos no Brasil. Em 1970, o regime militar inaugurara uma campanha nacional de alfabetização (o MOBRAL), com a intenção de reduzir o analfabetismo à metade em dois anos. Por outro lado, a meta da escolarização primária universal tem sido afirmada e reafirmada periodicamente desde 1960. Em época mais recente, a Constituição de 1988 incluiu um dispositivo requerendo, durante sua primeira década de vigência, a alocação de 50% da despesa educacional em todos os níveis do governo para o ensino fundamental, a fim de assegurar a alfabetização e a escolarização primária universais até 1998.[16]

Mas, apesar do amplo reconhecimento dos benefícios da escolarização primária e da alfabetização, dos freqüentes compromissos públicos de tornar a educação básica acessível a todos os cidadãos, e dos custos econômicos e políticos da omissão e do descaso, muitos governos têm falhado regularmente quanto à implementação de políticas que acarretem a expansão e a melhoria do sistema de ensino fundamental. Isso é curioso. Dada a importância do crescimento econômico sustentado para o bem-estar social e para a legitimidade governamental, por que os líderes políticos não adotam políticas educacionais favoráveis ao crescimento? Dada a importância da escolarização primária para a mobilidade individual e a legitimidade política, por que os governos não expandem o atendimento escolar? O propósito principal deste livro é oferecer uma resposta a essas questões, com referência específica ao caso do Brasil, onde a disjunção entre a retórica oficial e a política educacional é especialmente marcante.

A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: PROBLEMAS E ABORDAGENS

O persistente atraso do sistema educacional brasileiro tem sido reconhecido, analisado e discutido por mais de seis décadas. Da década de 20 até hoje, educadores e muitos políticos reconhecem que, para que o Brasil alcance o patamar dos países desenvolvidos, serão necessárias imensas melhorias no desempenho do sistema educacional e nas conquistas escolares dos cidadãos brasileiros. Nos planos de desenvolvimento e documentos políticos, sucessivos governos têm reconhecido o retrocesso educacional do País e a ameaça que este coloca para o crescimento econômico e o bem-estar social futuros. Tanto o regime militar quanto o civil proclamaram a necessidade de expansão e melhoria do sistema educacional, assinalando quase invariavelmente a mais alta prioridade à escolarização primária universal e à eliminação do analfabetismo.[17]

A partir de 1930, ocorreram melhoras (ver Tabela 1.1). A taxa de matrícula escolar de crianças na faixa etária de 7 a 14 anos mais do que duplicou, enquanto o número de alunos matriculados em escolas secundárias aumentou 50 vezes. Mais de um milhão e meio de estudantes estavam matriculados em instituições de ensino superior em 1988, comparados com aproximadamente 20 mil em 1930. A taxa de alfabetização de adultos também aumentou significativamente.

TABELA 1.1 EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS, 1932 - 1988

	Primário (1ª a 4ª série)	Primário (5ª a 8ª série)	Secundário	Superior
1932	2.071 437	97.799	56.208	21.526
1940	3.302 857	239.947	170.057	27.671
1950	5.175 887	509.235	389.762	48.999
1960	7.458 002	754.608	553.436	93.202
1970	12.274 864	3.617.366	1.003.385	424.478
1980	15.575 951	6.572.858	2.823.544	1.377.286
1991	18.220 879	9.641.020	3.725.133	1.985.825

FONTES: IBGE, *Anuário Estatístico 1953*, p. 528; IBGE, *Anuário Estatístico* 1972, p. 704, 736; IBGE, *Anuário Estatístico* 1982, p. 222, 232; IBGE, *Anuário Estatístico* 1993, p. 2-182, 2-193, 2-199.

Desde 1980, porém, a expansão virtualmente tem cessado, encontrando-se ainda em nível bem distante da matrícula universal ou de um padrão aceitável de qualidade. As taxas de matrícula na escola de 1º grau e de alfabetização de adultos estão congeladas em torno de 80% desde meados de 1970. As estimativas da matrícula oficial indicam que cinco milhões de crianças na faixa etária da freqüência compulsória (7 a 14 anos) não freqüentavam escola em 1989.[18] Mais da metade de todos os alunos do 1º grau estavam matriculados, em 1985, em escolas que ofereciam quatro ou menos séries, apesar do fato de as oito séries de instrução serem compulsórias desde 1971.[19] Com respeito à qualidade, o gasto médio por

aluno nas escolas primárias é inferior a 200 dólares por ano e muitas escolas carecem de equipamento básico, como carteiras, cadeiras e instalações sanitárias, bem como livros didáticos e outros materiais instrucionais.[20] No Nordeste rural, menos da metade das professoras de séries iniciais chegaram a completar, elas próprias, a escola primária.[21]

O sistema educacional brasileiro encontra-se atrás dos respectivos sistemas de países vizinhos e rivais econômicos, tanto na América Latina quanto no resto do mundo (ver Tabela 1.2). As causas imediatas do desempenho persistentemente baixo do sistema educacional brasileiro são bem conhecidas. Entre elas estão os baixos salários dos professores e a conseqüente escassez de professores qualificados, especialmente nas áreas rurais, a escassez de livros didáticos e materiais instrucionais em muitas salas de aula, a jornada e o ano escolar abreviados, os prédios escolares decadentes e mal-equipados, a ineficiência administrativa e a rigidez curricular e pedagógica perpetuadora das altas taxas de repetência e evasão. Estes não são problemas tão complicados e os passos para resolvê-los são amplamente conhecidos. Contudo, sua efetiva solução parece estar além da capacidade de uma longa série de governos.

TABELA 1.2 ESTATÍSTICAS DE DESENVOLVIMENTO, BRASIL E OUTROS PAÍSES

	PIB *Per Capita* (US$)	Expectativa de Vida (anos)	Alfabetização de Adultos (%)	Matrícula Primária Líquida (%)
	(1990)	(1990)	(1990)	(1990)
Brasil	$2,680	66	81	84
Argentina	$2,370	71	95	96*
México	$2,490	70	87	100
Chile	$1,940	72	93	89
Peru	$1,160	63	85	95
Bolívia	$630	60	77	83
América Latina	$2,180	64	84	87
Polônia	$1,690	71	—	97
Coréia	$5,400	71	—	100

*1975.
FONTE: World Bank, *World Development Report 1992*, p. 218-19, 274-75.

Em 1932, os Pioneiros da Educação Nacional publicaram um diagnóstico do sistema educacional brasileiro, no qual recomendavam políticas de expansão do acesso e melhoria da qualidade.[22] Suas análises e propostas políticas repetem-se, desde então, em documentos, como a primeira versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1948, os Planos Nacionais de Desenvolvimento do regime militar das décadas de 60 e 70, até o manifesto político publicado pelo Governo Itamar Franco, em 1993, sob o título de *Plano Decenal de Educação*

Para Todos.[23] As versões preliminares da nova LDB, as propostas de reforma educacional encaminhadas pelos governos de Sarney e Collor e os objetivos contidos na proposta de política educacional do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Comissão Empresarial de Competitividade (CEC) reiteram todos, tanto os diagnósticos quanto as propostas de solução inicialmente sugeridos pelos Pioneiros, em linguagem claramente semelhante àquela utilizada na década de 30.[24] Mas, apesar do aparente consenso em relação ao diagnóstico e à prescrição, os problemas permanecem.

Duas linhas principais de argumentação têm sido desenvolvidas na tentativa de explicar a persistente ausência de melhoria do sistema educacional brasileiro. Uma visão põe a culpa do deficiente desempenho educacional em fatores que incluem a escassez de recursos financeiros e humanos, a falta de vontade política para pôr em prática as reformas necessárias, os órgãos administrativos e de planejamento "inchados" e subqualificados em todos os níveis, a ignorância sobre políticas alternativas e estratégias efetivas de reforma.[25] Em todo o mundo, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, o fracasso das políticas de educação e de outros setores é geralmente atribuído a causas semelhantes.[26]

Tais explicações são fundamentalmente utilitárias. O bem-estar social aumentaria se uma dada política (expansão da escolarização primária, melhoria da qualidade escolar, ensino superior pago, etc.) fosse adotada. Essa suposição é tomada como verdade inconteste ou, de outra forma, é demonstrada pela evidência das taxas de retorno social. O tão observado fracasso da não-utilização eficiente dos recursos públicos para aumentar a prosperidade social é atribuído à burrice, à incompetência ou à má economia por parte das autoridades públicas.[27]

As explicações, baseadas em um ou mais desses fatores, partilham uma visão de que o problema educacional brasileiro está relacionado à implementação de políticas. Segundo essa visão, obstáculos materiais, institucionais e políticos impedem a realização de objetivos educacionais claramente definidos e universalmente aprovados. Pondo de lado os problemas lógicos e empíricos que minam a tentativa de avaliar, e mais ainda maximizar, o bem-estar social, a dificuldade principal daqueles que propõem explicações desse tipo consiste na tremenda tarefa de explicar *seis décadas* de persistente "fracasso" político do sistema educacional brasileiro. Atribuir a persistência do atraso educacional do Brasil a problemas na implementação de políticas aparentemente bem-concebidas é imputar um nível de competência extraordinariamente baixo a uma longa seqüência de governos, civis e militares.[28] É simplesmente implausível supor-se que todas as leis, planos e políticas encaminhados nos últimos 60 anos visando a promover melhorias no sistema educacional tenham fracassado por falta de "liderança", dinheiro, ou habilidade técnica, particularmente porque vários países vizinhos, menores e mais pobres, alcançaram maiores progressos em direção a esses objetivos do que o Brasil.

O argumento que defende o contínuo atraso do sistema educacional brasileiro como conseqüência do fracasso de implementação de políticas educacionais meritórias enraiza-se em duas suposições, estreitamente relacionadas. Primeiro,

esse argumento supõe que as metas declaradas coincidem com as metas reais e que o propósito básico dos responsáveis pelo sistema educacional é, de fato, prover ensino fundamental de qualidade aceitável para todas as crianças. Entretanto, na realidade, os objetivos públicos irrepreensíveis atribuídos ao sistema educacional podem ser, e geralmente são, substituídos pelas finalidades buscadas pelos políticos e burocratas responsáveis pela administração do sistema, as quais são, muitas vezes, bem diferentes das metas proclamadas publicamente.[29] Os objetivos formais das políticas incluem o acesso universal ao ensino fundamental, a melhoria da qualidade do ensino e a eliminação do analfabetismo. Em comparação, as metas dos que dirigem o sistema educacional podem muitas vezes incluir coisas tais como a concessão de empregos e benefícios financeiros a clientes e a maximização de apoio eleitoral através da proteção ou favorecimento de interesses particulares. Para aqueles que controlam a alocação de recursos educacionais, em outras palavras, a "educação" é simplesmente um entre uma série de benefícios que podem ser distribuídos através do sistema educacional.

Atribuir os fracassos do sistema educacional brasileiro a problemas de implementação política implica a conseqüente suposição de que o problema principal está na identificação dos melhores (mais eficazes, mais eficientes) meios para realizar as metas convencionadas. Entretanto, num sistema educacional em que os objetivos privados geralmente assumem precedência sobre os públicos, os conflitos políticos não surgem, tipicamente, da definição de objetivos, mas da escolha supostamente técnica de instrumentos. Os objetivos da política pública podem ser matéria de consenso virtual, tanto por não constituírem os objetos principais de conflito político, como por não proverem necessariamente orientação para a administração do sistema educacional. Por outro lado, intensos conflitos em torno do controle de recursos e responsabilidades surgem, muitas vezes, no interior do sistema educacional, constituindo-se em obstáculos quase insuperáveis para a solução dos problemas educacionais desde 1930 até o presente.

Uma visão alternativa amplamente compartilhada pelos acadêmicos brasileiros assegura que o sistema educacional é estruturado e administrado de modo a proteger e promover os interesses das classes dominantes em detrimento dos interesses dos despossuídos. Segundo tal visão, os admiráveis objetivos públicos do sistema educacional são uma fraude. Os objetivos reais do sistema são o oposto do que declaram os políticos e administradores que controlam as escolas. As autoridades públicas proclamam sua dedicação à meta da escolarização primária e alfabetização universais, mas simultaneamente desenvolvem esforços para restringir o acesso popular a escolas de razoável qualidade, a fim de manter a população ignorante, pobre e politicamente passiva.[30]

O fracasso sistemático do sistema educacional brasileiro em atingir as metas publicamente afirmadas, ou em proporcionar até mesmo a mais rudimentar educação às crianças pobres, empresta a essa explicação mais do que uma plausibilidade superficial, sendo relativamente fácil identificar no Brasil vozes historicamente influentes que negaram a importância da escola para as "classes menos favorecidas".[31] Contudo, os argumentos desse tipo apresentam três problemas fun-

damentais. O primeiro consiste no seu embasamento numa análise funcionalista e, em última análise, tautológica da estrutura e funcionamento do sistema educacional. Os proponentes dessa visão consideram estabelecido o fato de que, numa sociedade dividida em classes, as escolas (e o Estado, em termos mais gerais) devem ser estruturados de modo a promover os interesses das classes dominantes. Por definição, portanto, aqueles que organizam e administram as escolas devem representar as classes dominantes, e suas ações devem servir para perpetuar o poder econômico e social do capital nacional e internacional. Encontrando-se as questões fundamentais sobre os fins do sistema educacional já respondidas por pressupostos, a tarefa do estudioso se reduz a comprimir o mundo complexo das escolas brasileiras à base procrustiana proporcionada pela teoria.[32]

O segundo problema decorre do primeiro. Se as escolas devem servir ao interesse das classes dominantes, conseqüentemente os conflitos em torno da política educacional são epifenomênicos por definição, dividindo entre si "frações" ou "segmentos" da classe dirigente, em vez de ameaçar a ordem econômica e social dominante. A despeito das divergências de interesses dos participantes dos debates em torno da política educacional, ou do grau de profundidade de suas convicções e desacordos fundamentais, todos os que participam desses debates estão, afinal, servindo ao mesmo interesse.[33]

O problema definitivo das análises desse tipo refere-se à identificação dos agentes responsáveis pela definição e implementação das políticas educacionais "verdadeiras." Localizar a malevolência das classes dominantes no espaço social real, entre os administradores e professores que conduzem o sistema educacional, torna-se complicado pela sinceridade do compromisso da grande maioria dessas pessoas com a educação de todas as crianças, inclusive as pobres. Muitos identificam-se com as esquerdas, não apenas no Brasil, mas no mundo inteiro. Dificilmente seriam capazes de identificar-se com os interesses do capital nacional ou internacional. Portanto, teriam de ser profundos os níveis de ilusão necessários para que deliberadamente promovessem falsos objetivos educacionais.

Reconhecendo esta última dificuldade, alguns estudiosos "críticos" passaram recentemente a propor explicações para o desempenho do sistema educacional baseadas em teorias da reprodução cultural e "hegemonia" gramsciana. Tais explicações reduzem-se à noção escorregadia de "falsa consciência" das classes subalternas, as quais, em parte devido à escolarização que recebem (ou não recebem – isso pode ser convenientemente discutido de um modo ou de outro), não conseguem reconhecer seus próprios interesses dentro do sistema social injusto. Uma falta de perspicácia semelhante é imputada aos trabalhadores do sistema (por exemplo, aos professores), os quais, devido à sua formação e socialização, involuntariamente contribuem para perpetuar uma ordem social injusta, através de suas escolhas curriculares e práticas em sala de aula.[34]

Minha interpretação dos problemas do sistema educacional brasileiro difere de maneira significativa dessas duas abordagens. Assim como os proponentes da primeira, a perspectiva utilitária, eu adoto uma visão "individualista" (oposta a uma visão de classe) das origens das políticas públicas e considero o comportamento dos atores dentro do sistema educacional como "racional" e maximizador. Em contraste com a abordagem utilitária, entretanto, localizo as origens das políticas educacionais brasileiras, não nas tentativas malsucedidas dos seus autores de maximizar o bem-estar social, mas nas ambições de certos indivíduos (por exemplo, os políticos) de maximizar sua própria base política, cultivando o apoio de diversos grupos de interesse. A sociedade brasileira não é homogênea e os políticos bem-sucedidos não são obrigados a servir a um "interesse público" abstrato, e sim a avaliar os conflitos de interesse em meio às bases eleitorais cujo apoio buscam. Nesse processo, promovem alguns interesses em detrimento de outros, o que pode resultar (embora freqüentemente isso não aconteça) em ganhos líquidos em bem-estar social.[35]

Minha interpretação coincide com a segunda abordagem, em sua ênfase sobre as desvantagens sofridas pelos mais carentes e na culpabilidade das autoridades políticas por essas desvantagens, mas não na atribuição de malevolência dos que têm o sistema educacional a seu cargo. Discordo basicamente das recentes análises neomarxistas das políticas educacionais brasileiras em meu reconhecimento de um universo político mais pluralístico, no qual os atores se dividem segundo fatores que incluem – além de classe – região, raça e filiação política, e no qual os políticos são motivados tanto por interesse próprio quanto por interesse de classe. Além disso, está claro que as divisões de classe no Brasil, assim como em toda parte, não são simplesmente bipolares, entre um grupo "dominante" e outro "subordinado". A crescente importância política da classe trabalhadora urbana organizada e o papel ambíguo, mas decisivo, da "classe média" na política brasileira torna isso suficientemente claro.[36]

Minha argumentação divide-se em duas partes principais. Primeiramente, argumento que há uma disjunção radical e sistemática entre os objetivos educacionais publicamente declarados nas Constituições, nos planos de desenvolvimento e nas promessas de campanha e os objetivos realmente perseguidos pelo sistema educacional. Enquanto as finalidades públicas do sistema incluem metas tão aplaudidas como o ensino fundamental universal e a erradicação do analfabetismo, os que se encontram a cargo do sistema de fato buscam maximizar vantagens relativas a interesses políticos e financeiros específicos, que incluem os seus próprios interesses.[37] No Brasil, a estrutura de poder e os interesses privados dominantes prontamente "acomodam" as leis e políticas públicas, limitando assim seu poder de transformar as condições nas escolas.[38]

Em segundo lugar, uma vez que os objetivos privados geralmente assumem precedência sobre o interesse público, os debates políticos são ocasionados, não por discordância sobre os fins formalmente definidos do sistema educacional (os quais não estão em disputa porque não são perseguidos), mas sobre os meios disponíveis para sua persecução. Há um consenso virtual sobre a natureza dos problemas educacionais brasileiros e os passos necessários para resolvê-los, porém persistem intensos conflitos sobre o controle e a distribuição dos recursos educacionais. Assim é que os mais prolongados e clamorosos debates sobre política educacional durante as últimas seis décadas têm enfocado não a prioridade a

ser atribuída aos vários objetivos do sistema, mas as questões ostensivamente subordinadas relativas ao controle centralizado ou descentralizado do sistema e ao papel que nele desempenham as escolas particulares. A intensidade desses conflitos é tal que, em grande parte, vem resultando em deslocamento, ou pelo menos obstrução, dos esforços de solução dos mais urgentes problemas educacionais do País.

Na minha visão, o fracasso do sistema educacional brasileiro em atingir as metas publicamente declaradas deve ser atribuído ao seu sucesso na consecução de outros objetivos, percebidos como mais prementes pelas autoridades políticas a cargo do sistema. O presente sistema não apareceu nem permanece por acaso ou descaso, mas por causa da importância atribuída ao cumprimento de objetivos mais urgentes do que a educação. Entre esses objetivos, ressaltam como mais importantes a sobrevivência e a promoção política dos próprios políticos e autoridades públicas. Administrar o sistema de modo a reter o controle sobre os recursos educacionais serve muito bem aos interesses políticos daqueles que estão à frente dele, mesmo quando resulta em descaso em relação aos interesses educacionais das crianças. Na busca por vantagens, os políticos e as autoridades públicas utilizam sistematicamente os recursos educacionais para sedimentar bases políticas, tanto diretamente, através de promoção de empregos e outros favores, quanto indiretamente, através da promoção ou proteção dos interesses, educacionais ou não, daqueles cujo apoio exigem.[39] Tais autoridades, sem dúvida, incluem a elite capitalista e seus representantes, embora dificilmente se limitem a esse grupo.

O sistema educacional brasileiro não se encontra na retaguarda em relação a outros países devido à ignorância dos seus problemas, ou devido ao ônus que as más escolas acarretam para a sociedade. Virtualmente, quase todos os brasileiros reconhecem a ineficácia e a ineficiência do sistema escolar e apóiam as lutas pelas reformas. Entretanto, simultaneamente, muitos consideram as políticas atuais essenciais à proteção ou promoção de seus próprios interesses e temem mudanças que os ameacem.[40] Poucos defendem publicamente o desempenho das escolas, mas aqueles que se beneficiam das atuais políticas educacionais podem bem preferi-las às alternativas disponíveis. Os debates sobre políticas através das últimas seis décadas têm resultado, quase que invariavelmente, na reafirmação do *status quo*, tanto porque as políticas atuais têm a preferência de interesses poderosos, como porque aqueles que buscam mudanças estão irreversivelmente divididos quanto à forma que elas deveriam assumir.

O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Os conflitos políticos em torno dos recursos educacionais certamente não são uma exclusividade brasileira, mas o Brasil mostra-se excepcional quanto à extensão com que tais conflitos têm bloqueado a expansão e melhoria do sistema educacional. Como já foi mencionado, o Brasil permanece na retaguarda em relação a muitos países vizinhos e rivais econômicos, não só quanto ao atendimento,

mas também quanto à qualidade do seu sistema educacional. Em outras partes da América Latina, países relativamente prósperos como a Argentina, Chile, Costa Rica, México e Venezuela alcançaram padrões de matrícula e qualidade do ensino que de longe superam aqueles prevalecentes no Brasil. Até mesmo países relativamente pobres, como Bolívia, Colômbia, Cuba e Equador atingiram taxas de matrícula similares ou mais elevadas do que as alcançadas no Brasil. Apenas nos países paupérrimos do Hemisfério – El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti – a oferta educacional é claramente inferior à do Brasil. A distância entre os padrões brasileiros e aqueles que predominam em numerosos países do Leste Asiático (a maioria dos quais era bem mais pobre do que o Brasil nos não muito distantes anos 60) é ainda maior (ver Tabela 1.2).

Os argumentos desenvolvidos ao longo deste livro podem ajudar a explicar por que os problemas do sistema educacional brasileiro têm-se demonstrado tão duradouros e difíceis, mas não podem explicar como o Brasil se colocou em posição tão recuada em relação a seus vizinhos. Os sistemas políticos de outros países latino-americanos se enraízam em tradições semelhantes às brasileiras quanto aos seus mais importantes aspectos, e os políticos desses países dificilmente são imunes às pressões exercidas por interesses privados, ou isentos de conflitos em torno do controle de recursos públicos. No entanto, o Brasil tem provado que é muito menos bem-sucedido do que outros países da região quanto a superar esses obstáculos e promover oportunidades educacionais adequadas para todos os seus cidadãos. É difícil deslindar causas e efeitos em economia política comparada, mas várias características do sistema político brasileiro podem ajudar a explicar por que o Brasil permanece atrasado em desenvolvimento educacional.

Uma característica que diferencia o Brasil de outros países da região (por exemplo, Argentina, Chile, Costa Rica) é a fraca tradição na afirmação ou defesa dos direitos do cidadão contra o Estado. De acordo com Alfred Stepan,

> o Brasil há muito se destaca como o maior país latino-americano onde o poder do Estado mais tem estruturado e controlado a sociedade civil, especialmente os setores populares. [...]O Brasil ainda é um sistema político marcado por um sentido de direitos de cidadania extremamente fraco e por um grau de desigualdade de renda sem par em qualquer democracia contemporânea.[41]

Guilherme Wanderley dos Santos argumenta que os direitos de cidadania não são universais nem intrínsecos no Brasil, sendo, ao invés, conferidos pelo Estado a categorias específicas de pessoas. O direito de votar, por exemplo, foi conferido aos analfabetos somente em 1988, e a participação no sistema de previdência social continua a depender de emprego em uma ocupação reconhecida e regulamentada.[42] Os que carecem de *status* oficialmente reconhecido, inclusive muitos dos residentes nas áreas rurais e favelas urbanas, carecem também, efetivamente, de direitos.[43]

Uma das conseqüências de um sistema em que os "direitos" constituem um privilégio a ser conferido ou suprimido pelo Estado é que as pressões populares

sobre as autoridades públicas são inevitavelmente enfraquecidas. Uma outra conseqüência é que os que mantêm ligações pessoais com os poderosos usufruem de influência desproporcional. De fato, Roberto da Matta argumentou que "cidadão" é uma categoria negativa no Brasil e que a influência política não depende do exercício de "direitos" universais, mas, ao contrário, da transcendência de categorias universais e afirmação da identidade individual e merecimento.[44]

Uma conseqüente manifestação da debilidade dos direitos universais é a persistência de notáveis desigualdades de renda e *status* na sociedade brasileira, acompanhadas por um imenso dualismo no sistema educacional. O Brasil foi o último País no Hemisfério Ocidental a abolir a escravidão, em 1888, e as desigualdades encontram-se profundamente enraizadas na discriminação racial contra os afro-brasileiros e num padrão de relações sociais e econômicas oriundo das instituições da economia escravagista.[45] Em parte como conseqüência dessa história, a economia brasileira continua a contar fortemente com a disponibilidade de grande quantidade de mão-de-obra sem qualificação. A idéia de que a mão-de-obra qualificada pode representar uma vantagem numa economia internacional cada vez mais competitiva ainda tem de derrubar velhas crenças acerca da "educabilidade" e dos papéis econômicos apropriados aos brasileiros pobres e negros. Hoje, existe alguma evidência de que essas crenças estão mudando entre alguns integrantes da elite, mas ainda falta muito para que isso venha a afetar as políticas e práticas educacionais.

Uma outra característica do sistema político brasileiro que o separa de outros países da região (por exemplo, Colômbia, Venezuela, Cuba, México) é a virtual ausência de partidos políticos bem-estabelecidos ou outras instituições intermediárias entre cidadãos e governo.[46] Durante a era de Vargas e o período de governo militar, os partidos políticos foram estabelecidos por decreto presidencial. Durante os períodos de democracia eleitoral, os partidos políticos tenderam a proliferar desenfreadamente, muitos deles servindo apenas como veículos para as ambições pessoais de seus fundadores.[47] A debilidade de tais instituições torna difícil agregar a pressão popular pela oferta de serviços educacionais e outros serviços sociais e, assim, estimula o recurso ao clientelismo e a outras abordagens personalistas, como estratégias para estabelecer e manter bases políticas, tanto entre os eleitores como no interior das legislaturas estaduais e nacional. Por outro lado, também atravanca a formulação de escolhas de políticas coerentes e – em combinação com eleições legislativas estaduais, em vez de distritais – limita os eleitores em sua possibilidade de cobrar a conduta dos políticos em exercício de seus mandatos.

METODOLOGIA E FONTES DE DADOS

A pesquisa de campo na qual este livro se baseia foi desenvolvida durante cinco prolongadas visitas ao Brasil, em 1986, 1987, 1988 e 1990, e várias outras mais curtas desde então. Este tem sido um período particularmente frutífero para

o estudo da economia política da educação pública. A transição lenta e incerta do governo militar para a democracia civil foi acompanhada pela persistência de numerosos e difíceis problemas econômicos, incluindo crescimento lento, alta inflação e vastas desigualdades. A aparente intratabilidade desses problemas ocasionou um amplo debate sobre a sociedade e instituições brasileiras. Em conseqüência, tem-se notado uma vontade renovada entre os brasileiros de examinar de perto a estrutura e o funcionamento do sistema educacional do País, de falar livremente sobre seus problemas e de pensar seriamente sobre mudanças. Uma outra conseqüência relacionada tem sido a explosão de textos acadêmicos sobre a educação brasileira. Meu débito para com esses debates e sua literatura transparece em todo o texto a seguir.

Quando iniciei a pesquisa para este livro, em 1985, pretendia escrever um relato da institucionalização do sistema de educação pública brasileira, do processo através do qual, ao longo do tempo, o sistema havia-se tornado ou vinha-se tornando um centro de poder autonômo na sociedade brasileira. Influenciado por meu trabalho anterior sobre a história da educação pública nos Estados Unidos, vim ao Brasil em busca do desenvolvimento de estruturas burocráticas de controle da divisão da responsabilidade e da autoridade administrativas no interior do sistema educacional, do aumento do poder e da autonomia profissional dos educadores, da emergência de normas definidoras e equalizadoras da distribuição de recursos financeiros e do declínio do papel das escolas privadas no sistema.

Desiludi-me rapidamente com os fatos. A pesquisa bibliográfica mostrou que os princípios constitucionais e legais que governam o sistema educacional brasileiro tinham evoluído em muitas das direções esperadas, mas minhas primeiras visitas a escolas e as entrevistas com educadores brasileiros, em 1986, foram suficientes para revelar que o meu modelo otimista de modernização institucional estava tão distante da realidade da educação brasileira quanto os admiráveis sentimentos e boas intenções tão venerados nas sucessivas Constituições e planos de desenvolvimento brasileiros.

A pesquisa de campo mais sistemática, em 1987 e 1988, demonstrou, de forma conclusiva, que a aparente confusão administrativa no sistema educacional é bastante real. O sistema é governado por uma profusão caótica de órgãos nos níveis nacional, estadual e local, com responsabilidades pouco definidas e freqüentemente sobrepostas. Os administradores em todos os níveis do sistema (inclusive os diretores de escolas na maioria dos estados) têm a tradição de serem nomeados politicamente e servem sob o crivo das autoridades eleitas, comprometendo, conseqüentemente, a autonomia administrativa do sistema e a competência profissional daqueles que o dirigem. A distribuição de recursos financeiros continua a obedecer, em grande parte, às conexões políticas e pessoais e não a normas de decisão burocrática, e as escolas particulares continuam a ocupar um lugar privilegiado (e publicamente subsidiado) dentro do sistema.

Nos cinco anos em que o trabalho se desenrolou, tentei entender o como e o porquê dessa situação. O foco do meu trabalho de pesquisa tem sido o financiamento do ensino, o sistema de normas e procedimentos através do qual as verbas

educacionais são coletadas e distribuídas entre estados, municípios e escolas. O estudo do financiamento educacional proporciona um ponto de acesso à economia política mais ampla da educação pública brasileira e aos persistentes conflitos que têm marcado sua história. Uma análise do fluxo das verbas em todo o sistema educacional oferece uma perspectiva relativamente clara e útil da distribuição de autoridade e influência no interior do sistema.

Organizei a pesquisa em torno de três problemas centrais do sistema educacional brasileiro: a distribuição de autoridade, responsabilidade e recursos entre as autoridades centrais e locais, a complexa rede de relações entre as autoridades públicas e as escolas privadas e as persistentes desigualdades na quantidade e qualidade das oportunidades educacionais oferecidas às crianças de diferentes regiões, raças e classes. Embora essas sejam questões contemporâneas prementes, pois o Brasil luta para definir um sistema educacional apropriado à sua democracia emergente, elas não são novas. Cada uma possui uma longa história e eu tento apresentá-las em seu contexto histórico e contemporâneo.

O trabalho de campo no qual este estudo se baseou foi desenvolvido em cinco estados brasileiros: Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Paraná e São Paulo. A coleta de dados mais abrangente ocorreu na Bahia e no Paraná. Os dados referentes ao nível nacional foram obtidos no Rio de Janeiro, Brasília e Washington. Beneficiei-me, também, de discussões com colegas em várias Universidades e Institutos, entre os quais as Universidades Federais da Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro, a Universidade de São Paulo, a Universidade de Brasília, a Coordenadoria da Educação e Cultura do Instituto de Planejamento Econômico e Social (CEC/IPEA), e o Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas (IESAE/FGV).

Durante a pesquisa de campo, coletei documentos e conduzi entrevistas semi-estruturadas sobre os temas do gerenciamento e financiamento da educação com várias autoridades nos níveis nacional, estadual e municipal. As entrevistas cobriram: em nível nacional, o Ministério da Educação (MEC), o Conselho Federal de Educação (CFE) e a Fundação de Assistência Escolar (FAE), bem como as Delegacias do MEC de quatro estados, cinco Secretarias Estaduais de Educação e 15 Secretarias Municipais, além de três Conselhos Estaduais de Educação (CEE). Na Bahia e no Paraná, também foram entrevistados representantes de órgãos regionais e municipais das Secretarias Estaduais. Finalmente, foram entrevistados representantes das associações do magistério e diretores de escolas privadas.

A escolha dos estados foi realizada visando a maximizar a variação nas características e problemas dos sistemas estaduais de educação. O Maranhão é possivelmente o Estado mais pobre do Brasil e São Paulo é, decididamente, o mais rico. Minas Gerais caracteriza-se por extraordinária diversidade interna. Os municípios do Norte sofrem da mesma pobreza brutal do Nordeste, enquanto a indústria e agricultura moderna de Belo Horizonte e do Triângulo Mineiro refletem a crescente prosperidade do Sudeste. Nenhum estado brasileiro é realmente representativo dos demais, mas a Bahia e o Paraná podem ao menos ser considerados emblemáticos das circunstâncias divergentes de duas principais regiões brasileiras. Pode-se, portanto, considerar a amostra como amplamente representativa da diversidade do País, embora estados do Centro-Oeste e da Amazônia não tenham sido incluídos.

Dentro de cada estado, empreendi esforços para conduzir um conjunto extenso e abrangente de entrevistas com autoridades públicas federais, estaduais e locais. Todavia, os procedimentos de amostragem empregados na condução das entrevistas não foram sistemáticos. Os entrevistados, em todos os níveis, foram infalivelmente generosos em sua disposição de compartilhar comigo seu conhecimento e suas opiniões, mas meu acesso inicial a eles foi quase invariavelmente determinado por uma rede de contatos informais que se foi expandindo a partir da minha própria rede de amigos e conhecidos. Assim, meu plano de pesquisa (especialmente a amostra de municípios nos quais foram conduzidas as entrevistas), por necessidade, seguiu trilhas às vezes erráticas, traçadas a partir dessa rede, em vez de um procedimento de amostragem definido anteriormente ao trabalho de campo.

Tais contatos pessoais são extremamente importantes para todos os pesquisadores no Brasil, porém de maneira especial para estrangeiros. Eu invariavelmente fracassei ao tentar conduzir as entrevistas sem qualquer apresentação pessoal. No caso de um tranqüilo município rural da Bahia, onde apareci sem apresentação, fui informado que todas as autoridades locais estavam demasiado ocupadas para falar comigo. Numa das maiores cidades brasileiras, fui avisado de que nenhuma autoridade educacional municipal poderia me receber ou oferecer informação sem uma permissão escrita do Ministério das Relações Exteriores. No Ministério da Fazenda, passei dois dias percorrendo salas, buscando, sem sucesso, dados sobre finanças municipais, até que um encontro fortuito com o ministro abriu a porta de acesso (na qual eu já havia, literalmente, batido várias vezes) aos dados de que necessitava.

O acesso aos dados estatísticos sobre finanças públicas é esporádico e eles, muitas vezes, não são fidedignos, em parte porque as taxas cronicamente altas de inflação sujeitam o significado de números específicos a interpretações variáveis, e em parte pela falta de procedimentos padronizados de contabilidade e auditoria.[48] Os dados sobre o sistema educacional estão sujeitos a problemas semelhantes. Os relatórios anuais de dados básicos da matrícula geralmente aparecem com atraso de dois ou três anos. Muitos dados (inclusive os do censo decenal), sequer foram coletados em 1990. Na análise que se segue, esforcei-me por apresentar os dados quantitativos disponíveis mais recentes e confiáveis, mas é preciso cautela para não atribuir demasiada importância a números específicos.

Todas as entrevistas com as autoridades municipais, exceto uma, foram realizadas na Bahia e no Paraná. Tentei maximizar a variabilidade dentro das amostras na realização das entrevistas, de forma a atingir capitais estaduais, centros regionais, municípios maiores e pequenos municípios rurais. Embora as amostras não tenham sido selecionadas ao acaso, não há qualquer razão para se supor *a priori* que os municípios contemplados sejam sistematicamente diferentes do universo municipal dos dois estados.

A ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Nos capítulos seguintes, apresento uma análise da economia política da educação pública no Brasil, com base em dados históricos e contemporâneos sobre a estrutura e o desempenho do sistema educacional. Utilizo um grande conjunto de evidências, originadas numa ampla variedade de fontes, que indicam como o sistema educacional tem evoluído, como funciona e por que não tem conseguido realizar as finalidades públicas às quais é nominalmente dedicado. O foco principal em toda a análise é o ensino fundamental. As referências ao ensino médio e superior aparecem principalmente na medida em que esses níveis afetam ou são afetados pela problemática do sistema de ensino fundamental.

No próximo capítulo, apresento um panorama das principais características da economia brasileira e do contexto político no qual se situa o sistema educacional. A primeira seção do capítulo descreve a recente história econômica do Brasil, caracterizada por profundas transformações estruturais e crescimento veloz no período de 1930 a 1980, sucedido por um período de alta inflação e crescimento lento. Em conseqüência dessa história, tem emergido de uma confluência de circunstâncias econômicas e sociais, chamada às vezes de "Belíndia," na qual uma economia moderna, próspera e dinâmica (Bélgica), empregando uma grande e razoavelmente afluente classe média, coabita pouco à vontade com uma nação do terceiro mundo (Índia), cuja maioria da população subsiste à margem ou inteiramente fora do mercado de trabalho formal.[49] Segue-se uma discussão mais completa das vastas desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, incluindo aquelas entre regiões e classes sociais, bem como as de raça e gênero.

A segunda seção do capítulo proporciona um panorama do sistema político, focalizando inicialmente a alternância entre períodos de política democrática e governo autoritário de 1930 até o presente. Subseqüentemente, discuto algumas das características estruturais do sistema político que têm persistido, tanto através do regime autoritário como do eleitoral, tais como a política de desigualdade regional e o problema do Nordeste, a ausência de estruturas institucionalizadas para a congregação e expressão das preferências populares, especialmente de partidos políticos, e a susceptibilidade das autoridades políticas e administrativas à influência de poderosos interesses e indivíduos. Juntos, esses fatores produziram um sistema político caracterizado pelo patrimonialismo e clientelismo, em que os interesses privados rotineiramente assumem prioridade sobre o bem comum.

No terceiro capítulo, apresento um panorama da organização e funcionamento do sistema educacional. Inicio com uma breve história da educação no Brasil, focalizando o crescimento da demanda popular por educação ao longo do tempo e a expansão dos papéis assumidos pelas autoridades públicas na oferta e regulamentação das escolas. Discuto, ainda, nessa mesma seção, a história política do sistema educacional, enfatizando os debates políticos que precederam a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, e os artigos concernentes à educação na Constituição de 1988. A discussão introduz

questões educacionais, tais como a descentralização administrativa e os subsídios públicos às escolas particulares, que continuam a polarizar o debate acerca do sistema educacional contemporâneo.

Na segunda seção do capítulo, descrevo a organização e o financiamento do sistema educacional e apresento dados básicos sobre a matrícula e a qualidade da instrução, que indicam a extensão do atraso educacional brasileiro e a magnitude das desigualdades entre regiões, raças e classes sociais que caracterizam a oferta educacional no Brasil. Discuto ainda, nessa seção, as maneiras pelas quais o sistema educacional se relaciona ao sistema político mais amplo.

Os argumentos principais do livro são desenvolvidos no quarto e quinto capítulos. No quarto capítulo, demonstro como as finalidades públicas estão sistematicamente subordinadas a interesses privados no sistema educacional brasileiro. Meu argumento é que a organização da política brasileira tende a favorecer os interesses privados específicos, de acordo com princípios clientelistas e corporativistas. Tal preferência reflete-se no sistema educacional, sendo os recursos educacionais distribuídos a indivíduos e clientes específicos de modo a favorecer os interesses particulares dos que têm o sistema a seu cargo. O "direito" nominalmente universal à educação tem significância relativamente menor. O acesso à escolarização de qualidade aceitável permanece um privilégio, a ser concedido ou negado segundo a vontade das autoridades públicas competentes.

À guisa de ilustração, discuto três casos em que os interesses privados têm assumido prioridade sobre o interesse público no sistema educacional. O primeiro refere-se à importância do clientelismo na determinação das políticas e na distribuição dos recursos educacionais. O clientelismo tem efeitos profundos em muitos aspectos do sistema educacional, incluindo-se o recrutamento para posições administrativas e docentes, a alocação de verbas entre os estados e municípios, e no seu interior, e a oferta de assistência (financeira e outras) aos estudantes. O segundo caso concerne à velha controvérsia sobre a distribuição de verbas públicas para as escolas particulares, enquanto o terceiro gira em torno dos esforços contínuos para manter "gratuita" a universidade pública. Em cada um desses casos, grupos privilegiados e poderosos buscam assegurar que os recursos educacionais sejam distribuídos de modo a favorecer seus próprios interesses, às expensas de interesses e indivíduos que são mais numerosos, porém menos influentes em nível do sistema político.

No quinto capítulo, prossigo com a análise argumentando que, num sistema político em que interesses privados assumem prioridade sobre o bem público, o foco do conflito político é desviado da definição dos objetivos de políticas para o controle dos instrumentos de políticas. Para ilustrar esse argumento, discuto duas questões críticas. A primeira refere-se à distribuição de recursos e poder entre as autoridades centrais e locais e à questão sobre se o controle do sistema educacional deveria ser retido em nível nacional ou descentralizado em nível dos estados e municípios. A segunda questão gira em torno do papel das escolas particulares no sistema e da indagação sobre o apoio financeiro público a tais escolas. Essas questões têm em comum a preocupação com o controle dos meios e a subordina-

ção da educação à manutenção e ampliação de vantagens políticas. A virulência dos debates por elas engendrados tem representado um sério obstáculo aos esforços para melhorar o desempenho do sistema.

No sexto capítulo, ofereço uma discussão mais detalhada das enormes desigualdades em termos de acesso e qualidade educacionais que caracterizam o sistema educacional brasileiro segundo raça, classe e região e mostro como as políticas públicas destinadas a reduzi-las ao longo das últimas décadas têm refletido as preferências políticas discutidas nos capítulos precedentes, e como podem, além disso, tê-las intensificado. Especificamente, argumento que a quase uniforme preferência demonstrada pelas autoridades públicas por uma estratégia educacional que focalize a redução das desigualdades entre o Nordeste e outras regiões enraiza-se, em grande parte, nas exigências do clientelismo e na busca de vantagens políticas dentro do sistema político mais amplo.

No capítulo final, discuto os dilemas da reforma educacional sob um regime democrático e exploro as possibilidades de melhorias significativas no sistema educacional brasileiro. Aqueles que permitem que esse sistema persista no seu presente estado de atraso são, afinal de contas, eleitos. Os eleitores escolheram-nos para governar o País e são, em princípio, livres para destituí-los caso não atinjam os fins considerados importantes pelos votantes. O fato de que isso não acontece pode ser considerado indício de que os votantes estão satisfeitos com a quantidade e a qualidade da educação que lhes é proporcionada, e que o sistema educacional é fundamentalmente bem-sucedido nas respostas às demandas que lhe são colocadas.[50] Contudo, se isso for verdade, o pessimismo a respeito das perspectivas de mudanças rápidas ou dramáticas, quer na quantidade ou na qualidade das oportunidades educacionais oferecidas às crianças brasileiras, deve ser mantido. Pode-se argumentar, de forma alternativa, que as instituições de governo democrático são incapazes de implementar os tipos de reforma de que carece o sistema educacional, requerendo assim uma solução autoritária.[51]

A visão que apresento é bem diferente. Argumento que o sistema político brasileiro responde prontamente a algumas das demandas, enquanto sistematicamente frustra outras. Os problemas do sistema não se encontram na política democrática, ou nas pequenas expectativas dos cidadãos brasileiros para consigo mesmos e para com seus filhos. Residem, em vez disso, nos obstáculos que são colocados no caminho da participação de muitos cidadãos no sistema político democrático. A solução dos problemas e a melhoria do sistema educacional brasileiro dependem, portanto, da remoção desses obstáculos e da instituição de mais ampla participação na administração e elaboração de políticas educacionais. As melhorias duradouras no sistema educacional irão requerer mais, e não menos, democracia.

NOTAS

1. Para uma discussão sobre a construção do Palácio da Cultura e seu significado, ver Simon Schwartzman, Helena Maria Bousquet Bomeny e Vanda Maria Ribeiro Costa, *Tempos de Capanema*, (São Paulo: EDUSP/Paz e Terra, 1984), p. 93-96.

2. Em seus escritos, Vargas especificamente conferiu esta distinção à escola primária. Ver Célio da Cunha, *Educação e Autoritarismo no Estado Novo*, (São Paulo: Cortez Editora, 1981), p. 118. Para um contraste instrutivo com a afirmação de Vargas, note-se o preceito medieval "Extra Ecclesiam nulla salvatio," e uma frase do folclore político atribuída ao Governador Benedito Valadares: "Fora do poder não há salvação."
3. De acordo com o Presidente Sarney, a educação representa "o verdadeiro caminho da mundança" (Sarney, 1985); de acordo com o Ministro da Educação do Presidente Itamar Franco, a educação básica irá "propiciar aberturas para o futuro". (Hingel, *Plano Decenal de Educação para Todos*, 1993).
4. Como evidência desta unanimidade, ver o documento *Educação para Todos*, de 1985, do Governo Sarney; as propostas de política educacional do Partido dos Trabalhadores na *Folha de São Paulo*, 5 de setembro de 1990; o *Projeto de Reconstrução Nacional*, março de 1991, do Presidente Collor; o manifesto da Comissão Empresarial de Competitividade, de 1992; e o *Plano Decenal de Educação para Todos*, 1993, do Presidente Itamar Franco.
5. Francisco Weffort, "Why Democracy?" em *Democratizing Brazil*, ed. Alfred Stepan, (New York: Oxford University Press, 1989), p. 337. Weffort argumenta que o crescimento econômico é um valor central no Brasil, enquanto o governo democrático não o é.
6. No plano nacional de desenvolvimento implementado pelo Governo Médici, por exemplo, o objetivo norteador era assegurar "a entrada do Brasil no primeiro mundo, antes do final do século....fazer do Brasil uma nação democrática e soberana, e assegurar seu *status* econômico, político e social como um grande poder". Esta passagem é citada em Maria Inêz Salgado de Souza, *Os Empresários e a Educação*, (Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1981), p. 130.
7. Há marcantes paralelos entre os discursos inaugurais dos Presidentes Collor e Fernando Henrique Cardoso. Ver *Folha de São Paulo*, 8 de janeiro de 1995.
8. Para uma declaração recente, ver Lawrence H. Summers and Vinod Thomas, "Recent Lessons of Development," *The World Bank Research Observer* 8 (July 1993), p. 245-46.
9. Encontra-se uma revisão desta literatura em Marlaine Lockheed, Dean Jamison, and Lawrence Lau, "Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey," *Economic Development and Cultural Change* 29, p. 901-18.
10. Ver, por exemplo, T. W. Schultz, "Education and the Ability to Deal with Disequilibria," *Journal of Economic Literature*, 12 (1975), p. 827-46.
11. Ver, por exemplo, World Bank, *Primary Education: A World Bank Policy Paper*, (Washington: IBRD, 1990); e Anne O. Krueger, Constantine Michalopooulos, and Vernon W. Ruttan, *Aid and Development*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989). Para as taxas de retorno, ver George Psacharopoulos, "Returns to Education: A Further International Update and Implications," *Journal of Human Resources* 20 (Fall 1985), p. 583-604. Evidências recentes sugerem um declínio das taxas de retorno para a escolarização primária, tanto no Brasil como na América Latina.
12. Ver Burton A. Weisbrod, *External Benefits of Public Education: An Economic Analysis*, (Princeton: Industrial Relations Section, Princeton University, 1964). Os argumentos a favor do investimento em educação primária cada vez mais têm focalizado os benefícios externos e não-monetários, incluindo os efeitos da escolarização na fertilidade e saúde. Ver, por exemplo, Elizabeth M. King and M. Anne Hill, *Women's Education in Developing Countries: Barriers, Benefits, and Policies*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993). Esses benefícios não-monetários são especialmente importantes porque os retornos monetários da escolarização primária parecem estar declinando relativamente aos níveis mais elevados de educação.

13. Para uma elaboração completa deste argumento com referêcia aos EEUU, ver Robert Reich, *The Work of Nations*, (New York: Knopf, 1991).
14. John Meyer argumenta que a fé no poder remediador de mais e melhor escolarização é um dos elementos-chave da "modernidade" em todo o mundo. John W. Meyer, "Types of Explanation in the Sociology of Education," in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. John G. Richardson, (Westwood, CT: Greenwood, 1986).
15. Conferência Mundial de Educação para Todos, *Final report: World conference on education for all*, (Jomtien, Thailand: Interagency Commission, 1990).
16. Senado Federal, *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). "Ato das Disposições Constitucionais Transitórias," Artigo 60.
17. Por exemplo, o governo militar que tomou o poder em 1964 estabeleceu a meta de 100% de matrículas na faixa etária de 7 a 11 anos em 1970. O segundo governo militar conclamou o alcance de seis anos de escolarização primária para todas as crianças até 1976, e os regimes subseqüentes estenderam essa meta para oito anos. Maria Inêz Salgado de Souza, *Os Empresários e a Educação*, (Petropólis: Editora Vozes Ltda., 1981), p. 113, 120, 145. A expectativa de erradicação do analfabetismo seguiu uma trajetória semelhante. O MOBRAL deveria reduzir a taxa de analfabetismo adulto pela metade entre 1969 e 1972. Jarbas Gonçalves Passarinho, "A Problemática da Educação no Brasil," Separata da revista *A Defesa Nacional* (Março/Abril 1970).
Para uma visão geral do planejamento educacional sob o regime militar, ver Roseli Fischmann, "Política federal de educação nos planos nacionais de desenvolvimento," em *Escola Brasileira: temas e estudos*, ed. Roseli Fischmann, (São Paulo: Editora Atlas, 1987). Contudo, como nota Romanelli, a LDB eximia as crianças da freqüência obrigatória sob uma variedade de circunstâncias, incluindo pobreza da família e falta de vagas nas escolas locais, o que põe em questão o compromisso público com a educação básica universal. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da Educação no Brasil*, (Petropólis: Editora Vozes Ltda. 1978), p. 180-81.
O governo atual tem-se comprometido em erradicar o analfabetismo e universalizar a educação primária até 2003. Ver MEC, *Plano Decenal de Educação para Todos*.
18. Ministério da Educação (MEC), *A Educação no Brasil na Década de 80*, (Brasília: MEC, 1990), p. 34.
19. Philip R. Fletcher e Cláudio de Moura Castro, "Os Alunos e as Escolas no Brasil de Hoje," Trabalho apresentado na Conferência Social Mudança Social no Brasil, Universidade de Wisconsin-Madison – Madison, Maio 1996, p. 27.
20. Ibid., p 29. Ver também Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e Antônio Emílio Sendim Marques, *Quanto Custa um Aluno nas Escolas que os Brasileiros Freqüentam*, (Brasília: IPEA, 1987); e Cláudio de Moura Castro e Philip Fletcher, *A Escola que os Brasileiros Freqüentaram em 1985*, (Brasília: IPEA, 1986), p. 20.
21. Ralph W. Harbison and Eric A. Hanushek, *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992), p. 32.
22. Romanelli, *História da Educação*, p. 146-149. De acordo com Anísio Teixeira, visões semelhantes acerca da importância da educação primária gratuita, pública e universal eram expressas ao tempo do estabelecimento da República, em 1891. Anísio Teixeira, *Educação não é privilégio*, (São Paulo: Companha Editora Nacional, 1968), p. 58-63.
23. MEC, Plano Decenal de Educação para Todos.
24. João Eduardo Rodrigues Villalobos, *Diretrizes e Bases da Educação*: Ensino e Liberdade, (São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1969); e Bárbara Freitag, *Escola, Estado e Sociedade*, 6ª edição (São Paulo: Editora Moraes, 1986), p. 100-103. Ver também as citações da nota 4.

25. Para uma análise que apresenta todos esses quatro fatores, ver Claudio de Moura Castro, "What is Happening in Brazilian Education?" in *Social Change in Brazil, 1945-1985: The Incomplete Transition*, ed. Edmar L. Bacha and Herbert S. Klein, (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989), p. 271-273. Esses são também os fatores apontados para os parcos sucessos do projeto EDURURAL, patrocinado pelo Banco Mundial no nordeste brasileiro. Harbison and Hanushek, *Educational Performance*, Chapter 7.
26. Como exemplos, ver Richard F. Elmore and Milbrey Wallin McLaughlin, *Steady Work: Policy, Practice, and the Reform of American Education*, (Santa Monica: The Rand Corporation, 1988); e George Psacharopoulos, "Why Educational Reforms Fail: A Comparative Analysis," *International Review of Education* 35 (1988), p. 179-95.
27. Para uma vigorosa declaração dessa visão com referência a um outro setor, ver Deepak Lal, *The Poverty of "Development Economics"*, (Cambridge: Harvard University Press, 1985), p. 31-32: "A ineficiência, desperdício e corrupção que o sistema hindu de controle de comércio tem engendrado são incalculáveis[....] Elas constituem um monumento duradouro e chocante às idéias de Nurske, Prebisch, Singer, Myrdal, Balogh, et. al.[....] O argumento favorável à liberalização dos sistemas comerciais e financeiros[...] é agora incontrovertível." Para um estilo de argumentação semelhante a respeito da política educacional, ver George Psacharopoulos, "Comparative Education: From Theory to Practice, or Are You A:\neo.* or B:*.ist?" *Comparative Education Review* 34 (August 1990), p. 369-80.
28. Talvez valha a pena observar que tais explicações são freqüentemente oferecidas por autoridades atuais ou precedentes do sistema educacional, as quais certamente se eximiriam de tal acusação.
29. Para um argumento mais completo a esse respeito, ver David N. Plank, "Os interesses público e privado na educação brasileira: males crônicos, soluções longínquas", *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 170 (Janeiro/Abril 1991), p. 31-44; e David N. Plank, "Public Purpose and Private Interest in Brazilian Education," *New Education* 12 (1990), p. 83-89.
30. Ver Robert E. Verhine and Thomas J. LaBelle, "Brazil," in *Handbook of Latin American Studies*, nº. 49, (Austin: University of Texas Press, 1989) para uma revisão recente da literatura acadêmica brasileira sobre educação. A contínua predominância de perspectivas marxianas e "neomarxianas" é observada na p. 396. Para alguns exemplos de análises da educação brasileira fortemente baseadas em argumentos neste estilo, ver Gaudêncio Frigotto, *A produtividade da escola improdutiva*, (São Paulo: Cortez Editora, 1984); Barbara Freitag, *Escola, estado & sociedade*; e os artigos em Roseli Fischmann (ed.), *Escola brasileira: Temas e Estudos*, (São Paulo:Editora Atlas, 1987).
31. A frase aparece na Constituição de 1937 que, ademais, afirma a responsabilidade do Estado de prover às crianças destas classes educação básica e vocacional. Ver Leslie M.J.S. Rama, *Legislação do Ensino: Uma Introdução ao seu Estudo*, (São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda., 1987). Porta-vozes dos proprietários rurais e do clero conservador são também conhecidos por depreciarem a importância da "escolarização demais" para as crianças pobres.
32. Para uma tentativa sofisticada de superação do argumento funcionalista dentro de marco teórico basicamente marxista, ver Martin Carnoy and Henry M. Levis, *Schooling and Work in the Democratic State*, (Stanford: Stanford University Press, 1985).
33. Para uma análise cuidadosa e fascinante dos conflitos fundamentais na política educacional, que são no entanto apresentados como de "frações" divididas da classe dominante, ver Carlos R. Jamil Cury, *Ideologia e educação brasileira: Católicos e liberais*, 3ª edição, (São Paulo: Cortez Editora, 1986). Por exemplo, p. 24-25.

34. Para uma tentativa séria, porém confusa, de desenvolver uma análise nessa linha, ver Mark B. Ginsburg, *Contradictions in Teacher Education and Society*, (New York: Falmer Press, 1988). As teorias marxistas do Estado têm seguido uma evolução semelhante, movendo-se da visão tradicionalmente mecanicista do Estado como o "comitê executivo da burguesia" para um crescente reconhecimento da "autonomia parcial" das autoridades públicas. Para uma revisão da evolução das visões marxistas e do debate contínuo, ver Martin Carnoy, *The State and Political Theory*, (Princeton: Princeton University Press, 1984).
35. Análises semelhantes são cada vez mais comuns na literatura sobre políticas econômicas e públicas. Como exemplos, ver Anne Osborne Krueger, "The Political Economy of the Rent-seeking Society," *American Economic Review* 64 (1974), p. 291-303; Jagdish Bhagwati, "Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities," *Journal of Political Economy* 90 (1982), p. 988-1002; Robert H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa*, (Berkeley: University of California Press, 1974); e Merilee S. Grindle and John W. Thomas, *Public Choices and Policy Change*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990).
36. Para uma discussão da classe média e seu lugar no sistema político brasileiro, de um ponto de vista marxista, ver Décio Saes, *Classe média e sistema político no Brasil*, (São Paulo: T.A. Queiroz, Editor, 1985).
37. A disjunção entre objetivos proclamados e objetivos reais do sistema educacional brasileiro tem sido freqüentemente notada e discutida pelos autores brasileiros. Como exemplos, ver Teixeira, *Educação não é privilégio*; Romanelli, *História da Educação*; e Benno Sander, *Educação brasileira: valores formais e valores reais*, (São Paulo: Editora Pioneira, 1977). Em geral, tais autores enfatizam a divergência entre os objetivos democratizantes da escola e o seu papel tradicional de mantenedora da estratificação social, com foco no currículo, ou entre a intenção proclamada de preparar os alunos para o trabalho e a intenção real de enfatizar a seleção e a preparação para a universidade. Embora eu utilize um vocabulário semelhante, minha análise é bastante diferente, focalizando não o currículo, mas a distribuição de recursos. Localizo a origem da divergência não em uma "cultura" brasileira imutável ou na "estrutura social", mas, em vez disso, nos interesses de grupos específicos atuantes na sociedade brasileira.
38. Romanelli, *História da Educação*, p. 163.
39. Esses argumentos refletem grandemente a influência do trabalho de Robert H. Bates acerca das políticas agrícolas na África. Ver especialmente *Markets and States in Tropical Africa* (Berkeley: University of California Press, 1981.) Para uma exposição concisa do argumento de Bates, ver "Governments and Agricultural Markets in Africa," in *Toward a Political Economy of Development*, ed. Robert H. Bates, (Berkeley: University of California Press, 1988). Um ponto de vista semelhante é desenvolvido no livro de Barry Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1987).
40. David N. Plank, "The Politics of Basic Education Reform in Brazil," *Comparative Education Review* 34 (November 1990), p. 538-59.
41. Alfred Stepan, "Introduction," in Stepan, *Democratizing Brazil*, p. xii.
42. Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça*, (Rio de Janeiro: Editora Campus, 1981), p. 75-78. A posse de *carteira assinada* é a mais clara distinção entre trabalhadores dos setores formal e informal. A importância da *carteira assinada* explica a demanda por empregos no ensino no Nordeste rural, apesar de os salários raramente excederem 20 dólares mensais, uma vez que os ocupantes de cargos do magistério obtêm acesso ao sistema de previdência social.

43. Ressalta-se que os brasileiros pobres são freqüentemente chamados de "marginais", especialmente quando acusados de atividade criminal.
44. Roberto da Matta, "The Quest for Citizenship in a Relational Universe," in *State and Society in Brazil: Continuity and Change*, ed. John D. Wirth, Edson de Oliveira Nunes, and Thomas E. Bogenschild, Boulder, Westview, 1987, esp. p. 317-321. A "impunidade da elite", que protege infratores ricos, continua plenamente em vigor, como bem ilustram as experiências do ex-presidente Collor e seus parceiros.
45. Gilberto Freyre, *Casa Grande e Senzala*, 9ª edição, (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1958). Ver também Nelson Valle da Silva e Carlos A. Hasenbalg, *Relações raciais no Brasil contemporâneo*, (Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992). Vale a pena notar que as desigualdades sociais e políticas estão estreitamente associadas à educação. Os analfabetos foram impedidos de votar até 1988; o tratamento conferido a criminosos continua a depender não apenas da natureza de seus crimes como também do nível de suas qualificações educacionais.
46. Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*, 2ª edição, (São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda., 1983).
47. Por exemplo, o *Partido da Renovação Nacional* (PRN) foi fundado em 1989 como um veículo da campanha presidencial de Fernando Collor de Mello. Durante a gestão de Collor, o partido atraiu o apoio de um número significativo de políticos buscando maior proximidade do poder. Com o *impeachment* de Collor, esses políticos passaram a buscar filiação em outros partidos e o PRN virtualmente desintegrou-se.
48. Para uma avaliação de dados de financiamento da Educação na Bahia, ver David N. Plank e Roberto E. Verhine, "Níveis e Determinantes dos Gastos Locais com Educação na Bahia," *Pesquisa e Planejamento Econômico* 23 (dezembro, 1993).
49. Edmar Bacha and Lance Taylor, "The Unequalizing Spiral: A First Growth Model for Belindia," *Quarterly Journal of Economics* 90 (May 1976). Depois de uma década de estagnação econômica e caos político, comentaristas recentemente começaram a se referir a "Banglalbania," onde o colapso econômico se acompanha de pobreza abjeta.
50. Há evidência para corroborar este argumento, ilustrado pela visão corriqueira no Congresso Nacional de que "Educação não dá voto".
51. Ver nota 25.

ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

2

Entre o final da Segunda Guerra Mundial e o final da década de 70, a economia brasileira se expandiu rapidamente: a taxa média de crescimento anual do PIB foi de 8,8% entre 1965 e 1980. A renda *per capita* em 1988 foi aproximadamente 2.160 dólares, consideravelmente acima da média de outros países da América Latina.[1] O crescimento econômico tem-se feito acompanhar da substituição da agricultura pelos setores industrial e de serviços – crescentemente diversificados e sofisticados – e de enormes mudanças sociais e demográficas. Nas últimas seis décadas, a grande maioria da população brasileira mudou-se das áreas rurais para as urbanas. As taxas de alfabetização elevaram-se substancialmente, enquanto declinaram as taxas de fertilidade.

Sérios problemas econômicos e sociais persistem todavia. Desde 1980, o crescimento da economia tem caído assustadoramente: a renda *per capita* manteve-se ligeiramente mais baixa em 1990 do que no início da década de 80. Tanto os governos militares quanto os civis têm colocado o crescimento econômico contínuo como seu principal critério de sucesso político. Conseqüentemente, períodos de crescimento lento têm sido associados à instabilidade política e às mudanças de regime. A distribuição de renda, tanto através de regiões quanto de faixas de renda, situa-se entre as mais discrepantes do mundo. As desigualdades aumentaram durante os anos de crescimento rápido e têm aumentado ainda mais desde então.[2] Em conseqüência, o número de brasileiros vivendo na pobreza cresceu significativamente.

As origens desses problemas podem ser atribuídas, em parte, aos poderosos legados do colonialismo e da escravidão, que institucionalizaram as vastas distâncias sociais entre governantes e governados, ricos e pobres, brancos e negros, características do Brasil contemporâneo.[3] E também podem-se remeter ao funcionamento de um sistema político que requer dos políticos bem-sucedidos a construção e manutenção de amplas bases de apoio pessoal. A preocupação com a sobrevivência política dificulta a atenção a problemas urgentes, ao mesmo tempo em que a tentativa de lidar com tais problemas ameaça interesses estabelecidos e

oferece poucas recompensas políticas. O sistema político, através do qual os líderes adquirem e mantêm poder, impede que esse poder seja usado pelos mesmos líderes para promover mudanças. Os problemas urgentes permanecem desatendidos e, assim, se intensificam.

ECONOMIA E SOCIEDADE

Crescimento Econômico, Inflação e Débito

A história econômica do Brasil tem sido dominada por uma série de "explosões" de exportações de produtos primários, incluindo-se (mais ou menos em sucessão) pau-brasil, açúcar, ouro, café e borracha. A mais recente dessas "explosões" vem sendo um enorme incremento na produção de soja, iniciada em meados da década de 70. Desde 1945, porém, a economia tem-se diversificado e industrializado de maneira crescente, tornando-se, em conseqüência, bem menos dependente da agricultura. A contribuição do setor agrícola para o PIB declinou de 28%, em 1947, para menos de 8%, em 1987. Já em 1955, apenas o café compreendia 59% das exportações por valor; porém, por volta de 1981, o café correspondia a apenas 8% do total de exportações, com a soja atingindo 11%. Enquanto isso, o valor das exportações manufaturadas tinha aumentado para 48% do total.[4]

Do fim da Segunda Guerra Mundial até o final dos anos 70, a economia brasileira cresceu mais rápido do que quase qualquer outra economia do mundo, expandindo-se numa média de quase 7% ao ano. Nos anos do "milagre econômico", entre 1967 e 1973, a taxa média de crescimento anual alcançou 11%, com um crescimento de 14% só no ano de 1973. O motor inicial desse crescimento foi a substituição de importações industriais; o valor da produção no setor industrial aproximadamente triplicou entre 1947 e 1961.[5] Embora a agricultura e os serviços tenham igualmente experimentado rápido crescimento, o setor industrial continuou liderando a economia durante e após os anos do "milagre".[6]

Todavia, entre 1979 e 1984, a renda *per capita* declinou em cerca de 10% e permaneceu significativamente mais baixa em 1992, comparada a 1980[7] (ver Tabela 2.1). O fim do "milagre" e a subseqüente estagnação da economia brasileira têm sido atribuídos a uma variedade de fatores, incluindo-se as crises do petróleo de 1973 e 1979, a exaustão da capacidade excessiva dos investimentos anteriores em indústrias de substituição de importações e as persistentes taxas baixas da poupança doméstica.[8] Além disso, o esforço para sustentar as altas taxas de crescimento após o término do "milagre" produziu taxas de inflação e níveis acelerados de débito interno e externo. As taxas de inflação mantiveram-se em torno de apenas 20% ao ano durante o "milagre", mas aumentaram rapidamente nos anos 80, alcançando um ápice de quase 100% ao mês no início de 1990.[9] As políticas recessivas adotadas subseqüentemente pelo governo de Collor produziram um declínio da inflação a curto prazo, porém a um custo muito elevado em desemprego e declínio ainda maior do PIB. Em fins de 1993, contudo, a taxa mensal de inflação tinha mais uma vez se alçado acima dos 30%. A dívida externa brasileira crescera de 6,6 bilhões de dólares, em 1971, para 117 bilhões de dólares, em 1991.[10] O esforço para assumir as obrigações decorrentes do serviço da dívida vem comprometendo ainda mais o crescimento futuro, tanto através de grandes aumentos no endividamento interno como de cortes no investimento público.[11] A busca de estratégias de controle da inflação e redução do peso da dívida externa continua a preocupar os responsáveis pela política econômica, em detrimento de outros objetivos, como a melhoria das oportunidades de emprego e dos serviços sociais destinados aos pobres.

TABELA 2.1 VARIAÇÃO PERCENTUAL NO PIB E RENDA *PER CAPITA*, 1971-1992

	Produto Interno Bruto	Renda *Per Capita*
1971	11,4	8,7
1972	11,9	9,3
1973	13,9	11,3
1974	8,3	5,7
1975	5,1	2,7
1976	10,2	7,6
1977	4,9	2,5
1978	4,9	2,5
1979	6,8	4,3
1980	9,3	6,8
1981	(-) 4,4	(-) 6,6
1982	0,6	(-) 1,6
1983	(-) 3,5	(-) 5,6
1984	5,1	2,8
1985	8,3	6,0
1986	7,6	5,3
1987	3,6	1,4
1988	(-) 0,3	(-) 2,3
1989	3,3	1,3
1990	(-) 4,4	(-) 6,2
1991	1,1	(-) 0,8
1992	(-) 0,9	(-) 2,7

FONTES: IBGE, *Anuário Estatístico 1989*, p. 532; e IBGE, *Anuário Estatístico 1993*, p. 7-93.

O planejamento econômico nos anos 80 caracterizou-se por aquilo que Albert Fishlow descreve como "inconsistência frenética".[12] Indesejosos ou incapazes de elevar impostos adicionais, ou de reduzir despesas com pessoal a fim de resolver os problemas do débito externo ou doméstico, os governos militares e civis têm cambaleado de crise em crise. Desde a restauração do governo civil em 1986, o Brasil tem sido governado sob uma série de "planos" cada vez mais desesperados, visando a controlar a inflação, a estabilizar a economia e a estabelecer as condi-

ções para um renovado crescimento econômico. As medidas adotadas têm variado do controle de salários e preços (imposto todos os anos, exceto um, entre 1986 e 1991), à introdução de novas moedas (quatro entre 1986 e 1993), ao confisco da poupança privada pelo governo. Todavia, a renda *per capita* permanece estagnada, a inflação continua acelerada e o peso da dívida externa não está se reduzindo de forma significativa. Conseqüentemente, as metas de crescimento econômico sustentado, a expansão dos serviços públicos e a melhoria do padrão de vida professadas pelo governo permanecem ilusórias.

Urbanização e Industrialização

Ao longo do século XX, a percentagem de brasileiros que vivem em áreas urbanas vem apresentando um crescimento rápido, especialmente a partir de 1950. De acordo com as definições do censo brasileiro, enquanto em 1920 menos de 12% da população era de residentes urbanos, em 1991 mais de 75% residiam em centros urbanos[13] (ver Tabela 2.2). Em 1940, quase 16% de brasileiros vivia em cidades com mais de 20 mil habitantes, enquanto em 1980 essa percentagem ultrapassava metade da população.[14]

A urbanização não se restringia a nenhuma região em particular. A cota da população urbana mais do que duplicou em todos os estados brasileiros entre 1940 e 1970. Neste último ano, mais de 30% da população vivia em áreas urbanas, em todos os estados, à exceção de um deles.[15] Nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, mais de 90% da população residem atualmente em áreas urbanas, porém a maior parte do crescimento vem ocorrendo em centros urbanos secundários, de modo que a cota da população residente nas duas maiores áreas metropolitanas do País permanece virtualmente constante desde 1950.[16]

TABELA 2.2 URBANIZAÇÃO NO BRASIL, 1940-1980

	População urbana como percentagem da população total			
	Definição do Censo*	Cidades > 2.000	Cidades > 10.000	Cidades > 20.000
1940	31,2	25,2	18,5	16,0
1950	36,2	30,8	23,4	21,1
1960	45,1	40,4	32,3	28,8
1970	56,0	52,0	44,5	38,8
1980	67,7	64,8	56,6	51,5
1991	75,5	NA	NA	NA

* População nos principais núcleos urbanos municipais.

FONTE: Martin T. Katzman, "Urbanization since 1945". In: Bacha, Edmar L.; Klein, Herbert S. (Eds.) *Social change in Brazil, 1945-1985*: the incomplete transition. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989. p. 102. Para 1991, ver IBGE. *Anuário Estatístico 1993*. p. 2-8.

Embora as migrações interestaduais e inter-regionais tenham sido extensivas desde 1950, é relativamente pequena a alteração na distribuição da população por região. A percentagem da população residente no Nordeste apresenta um declínio constante de aproximadamente 35%, em 1950, para menos de 30%, em 1991. Enquanto isso, as percentagens de residentes nos estados de fronteira, no Norte e especialmente no Centro-Oeste, têm aumentado paralelamente. Em contraste, a cota da população nos estados industrializados do Sudeste (incluindo Rio de Janeiro e São Paulo) quase não se alterou no período (ver Tabela 2.3). Entretanto, como apontou Merrick, essa aparente estabilidade esconde a verdadeira magnitude dos fluxos migratórios entre regiões. Enquanto as taxas nordestinas de aumento populacional natural situam-se significativamente acima da média nacional, as do Sudeste situam-se abaixo. Se não fosse pelo grande número de migrantes, a cota populacional do Sudeste teria caído. Por outro lado, taxas de fertilidade relativamente altas no Nordeste têm compensado parcialmente as grandes perdas populacionais atribuíveis às migrações.[17]

TABELA 2.3 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA POR REGIÃO, 1950-1991

	Percentagem da população				
Região	1950	1960	1970	1980	1991
Norte	3,5	3,6	3,9	4,9	7,0
Nordeste	34,6	31,7	30,2	29,3	28,9
Sudeste	43,4	43,7	42,8	43,5	42,7
Sul	15,1	16,8	17,7	16,0	15,1
Centro-Oeste	3,4	4,2	5,4	6,3	6,4

FONTE: Merrick, Thomas J. "Population since 1945". In: Bacha, Edmar L.; Klein, Herbert S. (Eds.) *Social change in Brazil, 1945-1985*: the incomplete transition. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989. p. 36. Para 1991, ver IBGE, *Anuário Estatístico 1993*. p. 2-8.

A transferência da população das áreas rurais para as urbanas combina-se com grandes mudanças na força de trabalho brasileira[18] (ver Tabela 2.4). O número de trabalhadores empregados na indústria quase dobrou entre 1950 e 1970 e quase triplicou entre 1970 e 1990. O contingente empregado nos serviços aumentou quase paralelamente: em 1990, aproximadamente 50% da força de trabalho estava empregada no setor terciário. Enquanto isso, a percentagem da força de trabalho empregada na agricultura havia declinado de 60% para menos de 25%, embora mais de 14 milhões de pessoas continuassem a trabalhar no campo em 1990. A participação de mulheres na força de trabalho também aumentou rapidamente com a elevação da percentagem de mulheres "economicamente ativas" de menos de 15%, em 1950, para aproximadamente 40%, em 1990.[19]

TABELA 2.4 EVOLUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO BRASILEIRA, POR SETOR, 1950-1990

	Número de empregados ('000)				
Setor	1950	1960	1970	1980	1990
Agricultura	10.253	12.277	13.088	12.661	14.181
Indústria	2.428	2.940	5.295	10.772	14.094
Manufatura	1.608	1.954	3.242	6.939	9.411
Construção Civil	585	781	1.720	3.171	3 823
Outras	234	205	334	662	860
Serviços	4 274	6 952	10 024	17.564	30.087
Comércio	943	1.478	2.247	4.038	7.976
Transportes e Comunicações	638	977	1.168	1.800	2.440
Serviço Social	1.781	3.029	3.925	7.032	5.417
Outros serviços	399	755	1.532	2.971	11.137
Administração pública	513	713	1.152	1.722	3.117
Outras Atividades	164	580	1.150	2.239	1.716
População economicamente ativa	17.117	22.750	29.557	43.235	64.468

FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico 1993*. p. 2-50, 2-73.

Desigualdade Econômica

Os benefícios do crescimento econômico não são distribuídos paritariamente no Brasil.[20] Seja através das regiões, seja através de faixas de renda, a distribuição de renda individual no Brasil está entre as mais desiguais do mundo. Em 1990, os 10% mais ricos da população recebiam quase 50% da renda nacional. Os 1% mais ricos recebiam mais de 14%. Enquanto isso, os 50% mais pobres recebiam apenas 12,9% e os 20% mais pobres recebiam menos de 3%[21] (ver Tabela 2.5). Aproximadamente um terço (e no Nordeste mais da metade) da população economicamente ativa ganhava 50 dólares por mês ou menos.[22] A concentração de renda era ainda maior nos estados atrasados do Nordeste, onde os níveis de renda são os mais baixos, e nos estados da fronteira agrícola do Centro-Oeste.[23] A distribuição de renda mais eqüitativa foi encontrada na esparsamente povoada Bacia Amazônica (ver Tabela 2.6).

A propriedade da terra é também altamente concentrada, em um grau que quase não se tem alterado ao longo das seis últimas décadas, apesar das insistentes promessas de reforma agrária por parte do governo.[24] Menos de 1% das propriedades rurais têm mais de 1 mil hectares, mas estas representam aproximadamente 44% de toda a terra cultivável. Por outro lado, os 53% das propriedades rurais com menos de 10 hectares representam apenas 2,6% da terra cultivável.[25] A consolidação das propriedades rurais decorrente da mecanização da agricultura no Sul e Sudeste vem ocasionando a emergência de uma nova classe de trabalha-

TABELA 2.5 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL, 1960-1990

	% da Renda Nacional Auferida				
Classes de Renda	1960	1970	1980	1987	1990
50% Inferior	17,7	15,6	13,4	12,6	12,9
10% Superior	39,7	46,7	49,6	48,4	48,7
5% Superior	27,7	34,4	37,0	35,2	34,9
Coeficiente de Gini	0,500	0,561	0,592	0,600	NA

FONTES: Hoffman, Helga. "Poverty and prosperity in Brazil: what is changing?" In: Bacha, Edmar L.; Klein, Herbert S. (Eds.) *Social change in Brazil, 1945-1985: the incomplete transition*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989. p. 202; e IBGE, *Anuário Estatístico 1993*, p. 2-62.

TABELA 2.6 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL, POR REGIÃO, 1990

	% da Renda Auferida por Classes de Renda		
Região	50% Inferior	10% Superior	5% Superior
Norte[a]	12,9	48,3	35,6
Nordeste	12,2	52,5	39,4
Sudeste	13,1	46,3	32,8
Sul	13,9	45,8	32,3
Centro-Oeste	11,7	50,5	36,4
BRASIL	12,9	48,7	34,9

[a] População urbana.
FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico 1993*. p. 2-62.

dores rurais sem-terra, muitos dos quais moram nas cidades e são transportados para os campos para suprir mão-de-obra, quando isso é necessário.[26]

Todas as evidências disponíveis sugerem que, tanto nos anos de rápido crescimento econômico do "milagre" como nos anos posteriores de estagnação econômica, a distribuição de renda tem consistentemente evoluído de forma mais desigual[27] (ver Tabela 2.5). Se em meio ao "milagre" econômico brasileiro o então Presidente Médici observava que "a economia está indo bem, mas o povo está indo mal", a situação desde então só tem piorado com a desaceleração do crescimento econômico. Hoffman aponta que na década de 70 houve uma ligeira redução da desigualdade de renda familiar, porque aumentou o número de trabalhadores remunerados por família, especialmente nos domicílios mais pobres, mas essa tendência parece não ter perdurado a partir de 1980.[28]

Entre 1970 e 1980, a situação dos grupos próximos do topo da escala de renda melhorou significativamente, embora a situação de grupos situados mais abaixo na escala tenha-se deteriorado. O número de domicílios com automóveis e televisões mais do que duplicou, enquanto o número de estudantes matriculados no ensino médio e superior quase triplicou.[29] Entretanto, com as sucessivas crises econômicas da década de 80, diminuiu consideravelmente a velocidade das mu-

danças nestas e em outras variáveis semelhantes. O número de estudantes matriculados no ensino superior, por exemplo, aumentou aproximadamente em 40% entre 1980 e 1991. As matrículas no ensino médio aumentaram em 32%.[30]

As políticas públicas pouco têm feito para tornar mais eqüitativa a distribuição de renda, tendo contribuído de várias maneiras para torná-la menos igualitária.[31] As transferências de renda inter-regionais são, afinal, redistributivas. Norte e Nordeste recebem mais em gastos e transferências federais do que pagam em impostos, e o Sul e o Sudeste recebem substancialmente menos. Todavia, a extensão da redistribuição sofre imensa variação entre os estados e municípios dentro de cada região. Por exemplo, o Estado nordestino da Bahia perde, em termos líquidos, dentro do sistema de receita federal.[32] Os investimentos públicos e as políticas econômicas (por exemplo, em inflação e comércio) quase sempre beneficiam as regiões mais desenvolvidas.[33]

Os gastos sociais do governo federal direcionam a parte de leão dos recursos públicos para os privilegiados. Isso significa, entre outras coisas, pesadas despesas em seguridade social que beneficiam uma parte restrita e relativamente privilegiada da população, e políticas de saúde que enfatizam o atendimento hospitalar para a classe média urbana, em vez de postos de saúde e atendimento preventivo para os pobres.[34] Os incentivos agrícolas quase invariavelmente beneficiam os grandes produtores, em vez dos pequenos. Os gastos públicos com educação são direcionados para as crianças das classes média e alta de forma desproporcional, através de maneiras que serão discutidas nos capítulos seguintes.[35]

Diferenças Regionais

As severas desigualdades entre as regiões são uma característica marcante do desenvolvimento brasileiro no século 20. A mais importante delas divide os estados altamente urbanizados e relativamente prósperos do coração industrial, no Sudeste, dos estados pobres e atrasados do Nordeste. Os habitantes do Sudeste estão, em média, em melhor situação do que os do Nordeste, em virtualmente todos os índices[36] (ver Tabela 2.7). A renda *per capita* do Sudeste é mais de duas vezes mais alta que a do Nordeste, e a expectativa de vida é de 68 contra 64 anos, respectivamente. Entre os adultos, 35% dos nordestinos são analfabetos, enquanto a cifra correspondente no Sudeste não chega a 11%. Mais de 80% das crianças na faixa etária de sete a 14 anos freqüentam escola nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, enquanto a taxa de matrícula permanece abaixo de 50% em cinco estados nordestinos.[37]

O foco da atividade econômica no Brasil move-se constantemente em direção ao Sul, desde o declínio da "explosão" do açúcar e a descoberta de ouro em Minas Gerais no início do século XVIII. O Nordeste permaneceu relativamente bem durante o século XIX, porém os termos de comércio desvantajosos para as exportações agrícolas nordestinas e a emergência do café (inicialmente cultivado no Rio de Janeiro e depois em São Paulo) como principal exportação brasileira transferiram o poder político e econômico para o Sudeste.[38] Quando a industrialização teve início, nas décadas de 30 e 40, os recursos necessários vieram principalmente das receitas geradas pela exportação do café e os investimentos concentraram-se na região cafeicultora. A vantagem inicial adquirida pelo Sudeste foi subseqüentemente reforçada, tanto por decisões de investimento público e privado como por políticas públicas que favoreceram a indústria em detrimento da agricultura.[39]

TABELA 2.7 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO COMPARATIVO, POR PRINCIPAIS REGIÕES, 1990

	NORDESTE	SUDESTE	BRASIL
Alfabetização (10+)	64,9	89,4	82,4
Crianças de 10-14 anos Trabalhadoras	22,0	12,9	17,5
População urbana	57,1	85,7	74,1
Força de trabalho agrícola	37,9	12,1	22,8
Participação no INSS	28,9	63,7	50,1
Renda inferior ao Salário Mínimo	42,3	18,6	24,7
Renda mensal mediana (em Cr$)	8.446	19.846	15.978
Mortalidade Infantil (por 1000)	88,2	30,0	51,6
Expectativa de Vida	64	68	65

FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico 1993*. p. 2-156, 2-51, 2-10, 2-80, 2-71, 2-72, 2-54, 2-29.

Atualmente, o poder econômico está fortemente concentrado no Sudeste. Em 1988, a metade de toda a receita de impostos federais proveio unicamente do Estado de São Paulo e quase três quartos foram provenientes dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Em contraste, as receitas de impostos dos nove estados nordestinos somaram juntas apenas 9% do total.[40] A economia dos estados do Sudeste baseia-se num leque de produção industrial que cobre desde bens de consumo básicos a carros e outros bens duráveis destinados ao mercado doméstico, até armamentos e aviões para exportação, e também num setor agrícola modernizado especializado na produção de café, de trigo e de soja para exportação. Em comparação, a economia do Nordeste continua a depender do cultivo e da exportação de açúcar, ao lado da pecuária de baixa produtividade e da agricultura de subsistência. Os esforços iniciados pelo governo federal, em 1959, para estimular a industrialização do Nordeste através da oferta de subsídios têm tido efeitos mínimos na economia regional fora de algumas áreas metropolitanas (por exemplo, Salvador e Recife).[41] Apenas 9% da força de trabalho regional encontram-se em indústrias manufatureiras localizadas no Nordeste, comparados com 21% no Sudeste.[42]

Há áreas de relativo privilégio no Nordeste, assim como há áreas de brutal pobreza no Sudeste. Por exemplo, os habitantes urbanos do Nordeste estão, em geral, em melhor situação do que os residentes rurais do Sudeste. A renda *per capita* no Nordeste urbano é quase 50% mais alta do que no Sudeste rural e o atendimento e a qualidade dos serviços públicos são também freqüentemente me-

lhores.[43] Além disso, as desigualdades *dentro* do Nordeste são pelo menos tão vastas quanto aquelas entre essa e outras regiões. Como foi registrado anteriormente (e na Tabela 2.6), a dispersão de renda no Nordeste é significativamente maior do que em qualquer outra parte do Brasil.

Desigualdade Racial e de Gênero

Devido a padrões de colonização e povoamento europeu muito diferentes, as fronteiras raciais nunca foram tão rígidas no Brasil quanto nos Estados Unidos. A complexidade dos sistemas de classificação racial comumente utilizados em diferentes regiões do País tem sido bastante observada por antropólogos e outros.[44] O censo populacional decenal reconhece a categoria intermediária de mulato (*pardo*), além de preto e branco, o que permite classificações e autoclassificações raciais em bases muito mais flexíveis do que é possível num sistema biracial.[45] A aparente fluidez do sistema e a virtual ausência de conflito racial explícito no Brasil, no passado, emprestaram apoio a negativas oficiais de discriminação e afirmações de "democracia racial".[46]

Em anos recentes, tais afirmações têm sido cada vez mais contestadas pelos movimentos negros, segundo os quais as desigualdades raciais são ubiqüitárias na sociedade brasileira, com os negros atrás dos brancos virtualmente em todos os índices de bem-estar social. Em 1980, aproximadamente 45% de todos os brasileiros classificavam-se como *pretos* ou *pardos*. Os negros tendiam a viver mais nas áreas rurais do que os brancos e mais na região Nordeste empobrecida e desproporcionalmente rural. A expectativa de vida entre os negros era aproximadamente sete anos menor do que entre os brancos (59,4 *versus* 66,1 anos) e as taxas de alfabetização e escolarização eram também significativamente mais baixas. Em 1987, as famílias negras tinham quase duas vezes mais probabilidade de viver na pobreza do que as brancas.[47]

As diferenças raciais situam-se também entre os mais importantes determinantes da desigualdade de *status* e renda no mercado de trabalho brasileiro. De acordo com dados do Censo de 1980, os negros tinham menos oportunidades de acesso a ocupações de "colarinho branco" (admistrativas, técnicas e comerciais) que os brancos. Entre os adultos brancos, por exemplo, 46,5% eram empregados de colarinho branco, em contraste com 25,2% de adultos negros. Entre as mulheres brancas empregadas, 63,1% detinham ocupações de colarinho branco. A cifra correspondente entre as mulheres negras era 34,1% (ver Tabela 2.8). São igualmente grandes as disparidades salariais entre negros e brancos. Em ocupações de colarinho branco, homens e mulheres brancas ganhavam substancialmente mais, observando-se uma disparidade maior entre homens brancos e negros do que entre mulheres brancas e negras. As diferenças de renda por raça eram consideravelmente menores em ocupações de colarinho azul, tanto para homens quanto para mulheres (ver Tabela 2.9).

TABELA 2.8 DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL URBANA POR RAÇA E SEXO, 1980

(em percentagem)

	Brancos		Negros	
	M	F	M	F
Colarinho branco	46,5	63,1	25,2	34,1
Gerente/Administrador	9,6	3,9	3,4	1,5
Profissional/Técnico	14,5	26,7	6,9	14,3
Escrituário	22,4	32,5	14,9	18,3
Colarinho azul	53,6	37,0	74,9	65,8
Manual-qualificado	41,2	17,5	61,1	21,9
Transp./Comunicação	9,3	0,2	10,7	0,4
Manual-desqualificado/ Serviços Pessoais	3,1	19,3	3,1	43,5

FONTE: Lovell, Peggy A. "Race, gender, and development in Brazil". *Latin American Research Review*, v.29, 1994. Tabela 2.

TABELA 2.9 DISTRIBUIÇÃO SALARIAL URBANA POR OCUPAÇÃO, RAÇA E SEXO, 1980

(Salários médios mensais em percentagem de salários de trabalhadores brancos do sexo masculino)

	Brancos		Negros	
	M	F	M	F
Colarinho branco	100	49	55	32
Gerente/Administrador	100	55	58	33
Profissional/Técnico	100	43	56	26
Escrituário	100	69	69	50
Colarinho azul	100	46	80	39
Manual-qualificado	100	54	79	46
Transp./Comunicação	100	63	90	48
Manual-desqualificado/ Serviços Pessoais	100	47	77	42

FONTE: Lovell, Peggy A. "Race, gender, and development in Brazil". *Latin American Research Review*, v.29, 1994. Tabelas 3 e 4.

As desigualdades de gênero interagem e exacerbam de maneira complexa as desigualdades raciais no mercado de trabalho brasileiro. As mulheres contam com apenas metade das oportunidades de se tornarem membros economicamente ativos da força de trabalho, apesar de suas qualificações educacionais serem, em média, mais elevadas que as dos homens.[48] As percentagens de mulheres brancas e negras empregadas em ocupações de colarinho branco são maiores do que as percentagens correspondentes de homens brancos e negros, porém as mulheres

têm menos probabilidade do que os homens de se empregarem em posições administrativas, que estão associadas a renda e *status* mais elevados. Em 1980, por exemplo, 9,6% dos homens brancos estavam empregados como administradores. As cifras correspondentes para homens negros, mulheres brancas e mulheres negras eram 3,4%, 3,9% e 1,5%, respectivamente (ver Tabela 2.8.).

As diferenças salariais segundo o gênero são ainda maiores do que as de raça, intensificando assim as desvantagens experimentadas pelas mulheres negras. Os salários médios dos homens negros e brancos são aproximadamente o dobro dos salários femininos, tanto em ocupações de colarinho branco como azul. A decomposição desses diferenciais salariais sugere que as disparidades de raça, e especialmente de gênero, devem-se não apenas a diferenças de educação e experiência entre os trabalhadores, mas também à significativa discriminação salarial por parte dos empregadores.[49]

As desigualdades de raça e gênero no mercado de trabalho têm-se ampliado em décadas recentes. A distribuição de empregos entre negros e brancos era muito menos igualitária em 1980 do que foi em 1950, porquanto a representação desproporcional de brancos nas ocupações de mais alto *status* aumentou através do tempo.[50] As disparidades salariais de raça e gênero no extremo superior da escala ocupacional aumentaram entre 1960 e 1980, embora as desigualdades salariais entre homens e mulheres e entre negros e brancos nas ocupações de colarinho azul tenham decrescido ligeiramente durante o mesmo período.[51] Contudo, em outros aspectos, incluindo anos de escolaridade, as tendências parecem caminhar na direção de maior igualdade. De fato, as aquisições educacionais são atualmente maiores entre as mulheres do que entre os homens. As conquistas dos negros cresceram relativamente às dos brancos desde 1950, mas as disparidades raciais nas taxas de alfabetização e conclusão escolar permanecem grandes.[52]

Considerações Finais

Nas seis últimas décadas, os governos autoritários e eleitos quase uniformemente têm concentrado esforços no crescimento econômico e modernização. Contudo, apesar de notáveis avanços no período de 1930 a 1980, o Brasil continua enfrentando enormes problemas. A renda *per capita* declinou ligeiramente na década de 80, enquanto aumentaram rapidamente a taxa de inflação e o peso das dívidas externa e interna. Em 1990, mais de 33 milhões de brasileiros viviam na pobreza, com renda *per capita* anual inferior a 600 dólares. As taxas de mortalidade infantil são altas, e a expectativa de vida está entre as mais baixas da América Latina.[53] Os serviços sociais, incluindo a educação, quase sempre são de baixa qualidade e não são, de forma alguma, proporcionados a um grande número de cidadãos. A distribuição de renda brasileira está entre as mais desiguais do mundo, e permanece grande o fosso entre brancos e negros, na maioria dos índices de bem-estar social.[54]

Vários fatores podem ser apontados para explicar o impasse em que o Brasil se encontra e a aparente incapacidade de uma série de governos de desembaraçar o País de seus problemas econômicos e sociais. Entre tais fatores estão o ônus da dívida acumulada na década de 70 e a má sorte de perder-se um Presidente por morte e outro por *impeachment*. Contudo, há amplo acordo, tanto entre cientistas sociais como entre cidadãos, de que o desgoverno da presente crise tem raízes em um conjunto de instituições políticas e em um estilo de comportamento político inadequados para resolver os dilemas que o Brasil ora enfrenta.[55]

O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Democracia e Autoritarismo – 1930-1990

A história política recente do Brasil tem sido turbulenta e caracterizada por alternâncias entre regimes autoritários de raízes militares e governos civis eleitos. As mudanças de regime têm-se marcado por novas Constituições, cinco desde a chamada Revolução de 1930. Naquele ano, um golpe de estado liderado por Getúlio Vargas e apoiado por grupos previamente excluídos (porém cada vez mais poderosos) de industrialistas, trabalhadores urbanos e a emergente classe média, aniquilou o poder das elites cafeicultoras dos estados tradicionalmente dominantes de São Paulo e Minas Gerais.[56] A breve abertura democrática que se seguiu foi representada na Constituição liberal de 1934, elaborada por uma Assembléia Constituinte eleita por voto popular. Contudo, em 1937, a suposta ameaça de um golpe fascista levou Vargas a cancelar as eleições marcadas, dissolvendo a Assembléia Constituinte e declarando estado de emergência. Logo em seguida, Vargas promulgou uma nova Constituição, estabelecendo o Estado Novo autoritário, provendo assim justificativa "legal" para os seus próprios poderes ditatoriais.[57]

O governo de Vargas buscou encorajar a rápida industrialização, o crescimento econômico e a "modernização" da sociedade brasileira sob a tutela direta do executivo federal. A inovação mais importante foi o estabelecimento do Conselho Nacional do Café, visando à proteção dos produtores de café e à promoção da estabilidade de preços, mediante a compra da safra e destruição dos estoques excessivos. Em combinação com o controle do comércio exterior e outras políticas de restrição das importações, o estímulo à demanda doméstica proporcionado pelo programa de apoio ao café impeliu a produção industrial, mais que duplicada entre 1930 e 1939.[58]

Sob o Estado Novo, o papel dos órgãos públicos, especialmente federais, cresceu vertiginosamente na sociedade brasileira. Vargas consolidou o poder em suas próprias mãos e apontou *interventores* em lugar dos governadores estaduais eleitos, a fim de assegurar a submissão das autoridades estaduais e locais às políticas nacionais. Em uma bem-sucedida manobra de cooptação do apoio político da classe trabalhadora urbana, cada vez mais numerosa, Vargas criou o Ministério do Trabalho e estendeu amplamente o atendimento do sistema de seguridade social.[59] O Ministé-

rio da Saúde e Educação foi também estabelecido logo após a Revolução de 1930 e expandiu-se significativamente a participação federal no sistema educacional fora do âmbito das universidades federais, especialmente nas áreas da educação secundária e profissional.[60] Como conseqüência, dessas novas atividades, cresceu muito o emprego no setor público, fazendo assim expandir a base política do governo e alimentando o crescimento da classe média urbana.[61]

Em 1945, Getúlio Vargas foi deposto por um golpe de estado "branco". No ano seguinte, o governo democrático foi restaurado com a adoção de uma nova Constituição. O Estado Novo havia mantido um difícil equilíbrio corporativista, com base na manipulação de recompensas e punições, entre seus diversos grupos de apoio. Ao final do período de ditadura, com a diminuição do controle central, a harmonia imposta desintegrou-se rapidamente, ocasionando intensa competição eleitoral, apelos populistas e barganhas clientelistas. A fase de democracia eleitoral que se seguiu foi pontuada por várias tentativas de golpe. O próprio Vargas foi eleito presidente em 1951, mas sua incapacidade de restaurar a coalização corporativista do Estado Novo levou-o afinal ao suicídio, ainda no cargo. Outros líderes eleitos continuaram a governar num contexto de crescente turbulência política e econômica, até o golpe militar que restabeleceu o governo autoritário em 1964.[62]

Durante o período democrático, a industrialização e o rápido crescimento econômico mantiveram-se como prioridades governamentais, e as autoridades públicas continuaram a intervir amplamente na economia nacional. A ideologia dominante era a do *desenvolvimentismo*, que enfatizava a responsabilidade do governo em manter altas taxas de crescimento econômico. Um banco de desenvolvimento nacional – o BNDE – foi criado em 1952 e, no ano seguinte, foi criada a companhia nacional de petróleo – PETROBRÁS. Expandiu-se rapidamente a participação pública em outros setores econômicos, como a siderurgia, os transportes e os serviços básicos.[63] A ambição, o otimismo e a confiança vigentes no período expressaram-se no governo de Juscelino Kubitschek, ao final da década de 50. Sob Kubitschek, o governo federal comprometeu-se com o planejamento do desenvolvimento, estabeleceu uma agência de desenvolvimento regional – a SUDENE – num esforço para espalhar os benefícios do crescimento econômico até o Nordeste e construiu Brasília, a nova capital nacional.[64]

A crescente turbulência econômica e política no início da década de 60 levou, finalmente, ao golpe militar de 1964. Os generais justificaram a ditadura resultante como necessária, tanto para defender as instituições democráticas contra a confusão política, a corrupção e a paralisia do processo de tomada de decisão que caracterizaram o governo eleito no início da década de 60, como para assegurar a retomada do rápido crescimento econômico.[65] Este último argumento foi aparentemente corroborado pelo advento do "milagre" entre 1967 e 1973, quando a economia cresceu mais de 11% ao ano. O primeiro argumento, entretanto, foi contrariado pela supressão, cada vez mais sistemática, das liberdades políticas e a violenta repressão dos dissidentes após 1968.[66]

Nos anos que se seguiram à primeira crise do petróleo, o crescimento desacelerou-se, colocando um desafio implícito à legitimidade do regime militar. O crescimento lento deu lugar ao declínio econômico no início da década de 80, encorajando ainda mais a oposição ao regime. A oposição crescente – somada à sua própria corrupção, confusão e professada lealdade às instituições democráticas – finalmente obrigou as autoridades militares a empreenderem a restauração destas últimas.[67] Não obstante, os militares permaneceram no poder até 1985, quando o poder foi transferido para um presidente civil eleito indiretamente, Tancredo Neves,[68] que veio a falecer antes de assumir o cargo, sendo sucedido pelo vice-presidente, José Sarney. Sarney era o antigo líder dos aliados do governo militar no Congresso, havendo alçado à posição de vice de Tancredo em troca do apoio eleitoral de sua facção. O governo de Sarney enfraqueceu-se desde o início por seu duvidoso caráter democrático e por seus estreitos laços com o regime anterior. Posteriormente, foi abalado por uma onda de escândalos de corrupção e pelo fracasso em reduzir a inflação e em retomar o crescimento econômico.[69]

Em 1989, as eleições diretas para presidente marcaram a readoção plena da política democrática, mas não o final do tumulto político no Brasil. Acrescentando às falhas do seu predecessor, o governo Collor adotou políticas econômicas que produziram uma recessão extensa e profunda, promovendo apenas um alívio temporário na taxa de inflação. Além disso, o governo Collor foi abalado por uma série de escândalos envolvendo corrupção, o último dos quais acarretou o impedimento do Presidente. Collor foi sucedido pelo seu Vice-Presidente, Itamar Franco, sob a liderança de quem se aprofundou a crise econômica. A probidade pessoal do Presidente é universalmente reconhecida, mas os escândalos posteriores no Congresso Nacional e em outros setores continuaram a minar a legitimidade e a autoridade das instituições políticas e de seus dirigentes. As eleições de 1994 representaram renovadas esperanças de pôr fim ao clima de crise e confusão, embora, obviamente, não signifiquem nenhuma garantia.

A Natureza da Política Brasileira

Apesar da alternância de regimes, a continuidade entre os governos autoritário e democrático é tão importante quanto as diferenças. Como Maria do Carmo Campelo e Souza observou, assim como os governos democráticos de 1946 a 1964 herdaram e reconstruíram as instituições estabelecidas pelo Estado Novo, também as estruturas e as práticas autoritárias definidas sob a ditadura de Vargas foram, conseqüentemente, postas a serviço do regime militar após o golpe de estado de 1964.[70] Do mesmo modo, o regime civil estabelecido em 1985 foi construído "sobre as bases institucionais do regime autoritário e não sobre as suas ruínas", como tem-se tornado cada vez mais óbvio nos hábitos autoritários dos governos Sarney e Collor, adquiridos dos seus predecessores militares.[71]

Na mesma linha, Lamounier argumenta que o Brasil tem uma tradição de pluralismo e "liberalismo", assim como de autoritarismo.[72] O regime militar que

foram instrumentais para a construção de uma genuína oposição, em luta por mudanças na condução e nas estruturas políticas, ao invés da mera incorporação ao sistema dominante. Tais grupos lograram sucesso ao pressionarem os militares a ceder o controle político e restaurar o governo democrático. Contudo, cabe notar que, com algumas exceções, eles continuaram a representar, principalmente, os setores da elite. O pluralismo brasileiro continuou limitado em termos das origens dos participantes na competição política.

O corporativismo é uma das formas através das quais o "pluralismo limitado" tem-se perpetuado. Através dele, opositores do regime potencialmente efetivos são conquistados ou cooptados, mediante sua inclusão na divisão de poder e recursos nos termos ditados pelo governo.[86] James Malloy oferece uma análise histórica das maneiras pelas quais o regime de Vargas e governos subseqüentes construíram bases políticas e atropelaram a oposição, através da incorporação sucessiva de vários setores da classe trabalhadora urbana, pelo menos em termos de cooperação tácita com o governo, mediante sua inclusão em um sistema de seguridade social cada vez mais generoso.[87] Nesse contexto, governar torna-se matéria de condução de negociações de alto nível entre representantes de interesses legitimados (por exemplo, líderes sindicais e empresários simpáticos ao governo), enquanto são preteridos os interesses dos desorganizados, desfavorecidos ou, de outra forma, excluídos. A conseqüência, como notou Stepan, é que "o Brasil há muito se projeta como o principal país da América Latina onde o poder do Estado mais tem estruturado e controlado a sociedade civil, especialmente os setores populares".[88]

Os apelos populistas também vêm-se constituindo em uma característica recorrente da política brasileira, enquanto alternativa (e, às vezes, complemento) ao clientelismo. Na falta tanto do apoio quanto do "freio" propiciado por instituições políticas duráveis, os políticos populistas tentam estabelecer um vínculo direto com os eleitores, transcendendo a identificação partidária, as escolhas programáticas ou a competência política, muitas vezes com base numa retórica de ressentimento, exploração, conflito de classe e dominação estrangeira. As promessas de desenvolvimento econômico e justiça social combinam-se a denúncias ao sistema político e afirmações de integridade pessoal, num apelo àqueles votantes que sentem seus interesses e reivindicações negligenciados sob a prevalecente distribuição de poder e recursos.[89]

O populismo predominou na política brasileira, sobretudo nas décadas de 50 e 60, durante o período anterior de democracia eleitoral. Getúlio Vargas evitou apelos populistas enquanto ditador, mas aderiu fortemente a eles quando obrigado a disputar eleições, assim como o fizeram seus rivais e sucessores.[90] Os militares assumiram o poder, em grande parte, para pôr fim ao caos econômico e político associado à política populista. Inicialmente, a ditadura militar prescindiu de apoio das massas, mas, com o passar do tempo, os gestos populistas tornaram-se mais freqüentes. Com a retomada da política eleitoral, porém, as atitudes populistas vêm sendo cada vez mais disseminadas entre os candidatos. O sucesso eleitoral de Fernando Collor, em particular, pode ser atribuído principalmente a seus claros

apelos populistas aos *descamisados*, baseados, em parte, em denúncias de corrupção pública e privada e, em parte, numa retórica sugestiva, ainda que vazia, de desenvolvimento, justiça e modernidade.

O corolário da extensa autoridade discricionária que os administradores públicos exercem sobre os recursos públicos, ao organizarem e regulamentarem a sociedade brasileira, é um "senso extremamente fraco dos direitos de cidadania".[91] Num sistema político em que a proximidade do poder é um determinante decisivo do bem-estar político e pessoal, estar sujeito à aplicação universal de normas e leis é, na melhor das hipóteses, uma marca de *status* inferior.[92] Por outro lado, aqueles que detêm poder, ou gozam de relações (por consagüinidade ou clientela) com os poderosos, encontram-se liberados dos constrangimentos da "cidadania" e, portanto, qualificados para receber benefícios pessoais, que vão desde o acesso privilegiado aos recursos públicos até a efetiva imunidade frente a processos criminais. O acesso aos recursos e serviços públicos não se constitui em direito, mas em privilégio que pode ser concedido ou suprimido,segundo a vontade dos que os controlam.[93]

Na mesma linha, como argumenta Wanderley Guilherme dos Santos, "cidadania" não significa um corpo de direitos intrínsecos ou universais conferidos a todos os brasileiros, constituindo, ao invés, um conjunto de benefícios conferidos a grupos específicos na base de sua filiação a categorias sociais reconhecidas, incluindo-se especialmente as ocupações registradas.[94] Ao longo do tempo, os direitos de cidadania estenderam-se sucessivamente a categorias mais amplas, começando pelos grupos privilegiados de trabalhadores urbanos (por exemplo, bancários, ferroviários), até atingir o conjunto dos trabalhadores urbanos em ocupações reconhecidas e, finalmente, os trabalhadores rurais. O direito ao voto foi conferido aos analfabetos, pela primeira vez, na Constituição de 1988.

O Nordeste continua a usufruir de uma parcela desproporcional do poder político em nível nacional. Isso pode ser atribuído, em primeira instância, às regras políticas que favorecem os estados pequenos ao custo dos grandes. A Constituição de 1988 requer que todos os estados tenham um mínimo de oito, e um máximo de 70 representantes na Câmara Federal, assegurando a sobre-representação dos pequenos estados (muitos dos quais situam-se no Nordeste) e a sub-representação dos estados maiores (especialmente São Paulo).[95] O poder do Nordeste também pode ser creditado à ampla sobrevivência na região, especialmente no meio rural, das máquinas políticas tradicionais que regularmente entregam votos aos *coronéis* que as controlam.[96] Há muito que essas máquinas dominam a política regional, com a complacência das autoridades federais e das elites conservadoras das regiões mais desenvolvidas.[97] Desde 1930, virtualmente todos os governos brasileiros, tanto civis como militares, têm contado fortemente com o apoio do Nordeste, para contrabalançar a influência desproporcional de São Paulo e de outros estados ricos do Sudeste. Por outro lado, os líderes políticos nordestinos contam com os repasses federais e projetos de desenvolvimento, que provêem os fundos necessários para assegurar a lealdade de seus clientes e correligionários e seu próprio poder na região.[98]

Como as políticas públicas são concebidas para proteger ou impulsionar os interesses dos grupos favorecidos e garantir a sobrevivência política das autoridades (políticos e tecnoburocratas) beneficiadas, passam mal no sistema político brasileiro os que carecem de acesso e influência.[99] A participação principal da população carente, tanto rural como urbana, restringe-se à venda do próprio voto e ao seu papel de objeto de retórica apaixonada. As promessas de melhoria de sua condição são sempre proclamadas, mas raramente implementadas, mesmo por regimes declaradamente reformistas, porque são mínimas as vantagens políticas da mudança e porque os compromissos com amigos e seguidores invariavelmente assumem prioridade sobre a concessão de novos direitos a grupos previamente desfavorecidos. Assim, a estabilidade e a sobrevivência política adquirem prioridade sobre a mudança política: a retórica reformista assume vida própria, independente de qualquer intenção de alterar a prevalecente distribuição de poder e recursos.

Partidos Políticos

Raramente os partidos políticos ideologicamente diferenciados chegam a constituir uma característica importante da política brasileira, e o sistema partidário encontra-se agora especialmente fraco, em decorrência de duas décadas de governo autoritário.[100] Como resultado, as escolhas políticas continuam a ser definidas através das idiossincrasias dos candidatos. Na ausência de estruturas políticas estáveis, os políticos bem-sucedidos são obrigados a obter apoio pessoal, através da troca de favores, da distribuição de empregos e de outras recompensas aos clientes. De acordo com o maior estudioso brasileiro do assunto, os partidos políticos existem apenas como meio para obter acesso às vantagens do clientelismo estatal, não servindo a nenhuma outra função.[101]

Conseqüentemente, as filiações partidárias de cada político acontecem em função dos recursos controlados pelo partido e são, portanto, quase inteiramente oportunistas. Mais da metade dos membros do Congresso Nacional trocou de legenda entre as eleições de 1986 e 1990. Aqueles políticos que fracassam em obter indicações suficientemente vantajosas para cargos eleitorais por um dos partidos existentes, muitas vezes estabelecem seu próprio partido. Dois dos quatro principais candidatos às eleições presidenciais de 1989, inclusive o eventual vencedor, representavam partidos fundados por eles próprios no ano anterior, os quais não possuíam virtualmente outro propósito que não o de servir de veículo das ambições pessoais de seus líderes. Com o impedimento do presidente Collor, não surpreende que seu partido deixasse efetivamente de existir. Quanto ao presidente Itamar Franco, sequer possuía um partido político.

Ao mesmo tempo, a ausência de partidos políticos fortes e coerentes reflete a crônica instabilidade política do País e contribui para alimentá-la. Na falta de uma base de apoio confiável, a sobrevivência política dos que estão no poder depende de repetidos apelos ao "povo", ou da aquisição de apoio vendido por

grupos-chave, através da barganha clientelista. Nenhuma dessas alternativas oferece base sólida para delinear-se ou implementar-se políticas públicas, particularmente em relação a questões complexas e controvertidas, como educação ou reforma agrária, uma vez que o desenvolvimento de esforços sérios para tratar dos problemas fundamentais pode acarretar a perda imediata de apoio político. A conseqüência é a paralisia diante de decisões urgentes, cujo complemento necessário é a precipitada tomada de decisões em resposta às crises periódicas suscitadas pela falta de confronto das questões subjacentes.[102] Enquanto isso, pioram cada vez mais os problemas educacionais, assim como outros, intensificando-se o desgaste do sistema político.

O Processo Político

O Brasil é uma república federativa com poderes e recursos divididos entre autoridades federais, estaduais e municipais, em que os conflitos entre os diversos níveis do sistema têm uma longa história. A autoridade central relativamente forte do Império foi substituída, em 1891, pelo federalismo da Primeira República, na qual a maioria das esferas mais importantes de poder administrativo e político foram transferidas aos estados.[103] Com base na ideologia explicitamente nacionalista e autoritária do Estado Novo, os regimes de Vargas, nas décadas de 30 e 40, estabeleceram um extenso aparato administrativo que reassegurou o controle central sobre virtualmente todas as áreas da política pública e ampliou a autoridade do governo federal no interior de novos espaços políticos, incluindo o ensino fundamental. Sucedendo os esforços, na maior parte tímidos, de fortalecimento dos governos estaduais e municipais durante o período de 1946 a 1964, o regime militar que governou o País nas décadas de 60 e 70 centralizou ainda mais a autoridade administrativa e aumentou significativamente a parcela de receitas públicas controladas pelo governo federal. Em meados da década de 70, por exemplo, aproximadamente 60% de toda a receita de impostos era controlada pelo governo federal. Os estados e, especialmente, os municípios detinham a responsabilidade de prover uma ampla variedade de serviços sociais, inclusive educação, mas dependiam de repasses federais a fim de custeá-los[104] (ver Tabela 2.10). Em comparação, a Constituição de 1988 (à semelhança das de 1934 e 1946) inclui várias medidas que visam a delegar novos poderes administrativos e financeiros aos estados e municípios. As mudanças tributárias incluídas na nova Constituição conferem novos e significativos poderes e devolvem receitas de impostos aos estados e municípios, em detrimento do governo federal.[105]

Os estados ricos e pobres encaram a descentralização de perspectivas muito diferentes e as desigualdades regionais continuam a gerar graves conflitos políticos. Muitos estados e municípios pobres dependem demasiadamente de repasses federais para financiar seus gastos, enquanto os estados e municípios mais ricos geram grandes quantidades de receita local, uma parte da qual é redistribuída aos

seus parceiros mais pobres pelo governo federal. No debate sobre a nova Constituição de 1988, por exemplo, as tentativas de transformar o código tributário e delegar maior controle sobre as receitas de impostos aos governos estaduais e municipais evidenciaram claramente os conflitos entre os interesses regionais. Os representantes do Nordeste tentaram proteger e aumentar os repasses federais aos estados e municípios pobres, enquanto os do Sudeste defenderam o controle de uma parcela maior das receitas de impostos geradas na sua região.[106] As mudanças tributárias adotadas pela nova Constituição, no final das contas, favoreceram enormemente o Sudeste, mas os representantes do Nordeste conseguiram a inclusão de dispositivos que asseguram a continuação do fluxo de recursos federais para as regiões carentes, incluindo-se aí, especialmente, o interior nordestino, politicamente bastante poderoso.[107]

TABELA 2.10 RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS, POR NÍVEL DE GOVERNO, ANOS SELECIONADOS

(em percentagem)

	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
1960	49,5	43,2	44,5	48,2	6,0	8,5
1965	50,7	39,0	42,5	48,1	6,8	12,9
1970	54,4	45,7	41,9	39,6	3,7	14,7
1975	59,0	50,3	37,0	36,0	4,1	13,7
1980	58,7	49,3	36,2	35,5	5,1	15,2
1985	57,6	44,7	38,3	37,5	4,1	17,8
1988*	47,1	33,4	49,4	50,7	3,6	15,9

*Dados preliminares.
FONTE: Shah, Anwar. *The new fiscal federalism in Brazil*. Washington, DC: IBRD, 1991.

A divisão de competências entre as três esferas de governo é, no mínimo, maldefinida. A nova Constituição reserva aos estados o direito de empenhar-se em quaisquer atividades, exceto aquelas expressamente proibidas, e aos municípios o direito de prover serviços locais "essenciais". Na prática, isso significa que os serviços públicos, como saúde e educação, são oferecidos de modo não-coordenado e muitas vezes em bases competitivas, pelas autoridades federais, estaduais e municipais (para uma discussão mais aprofundada, ver Capítulo 3). A eficiência e a competência públicas são ainda mais reduzidas pela proliferação de órgãos públicos semi-autônomos (autarquias, fundações) responsáveis pelo desenvolvimento e implementação de políticas, tanto em nível nacional

como estadual. As responsabilidades dessas instituições freqüentemente se sobrepõem, inclusive em relação às demais instituições públicas, e os seus gastos escapam a um rigoroso controle público. Junto com as companhias paraestatais, as autarquias proporcionam muitos dos empregos, cuja distribuição e troca lubrificam o processo político.[108]

O executivo constitui o braço mais forte do governo, como é o caso geral na América Latina.[109] O presidente é eleito diretamente e o Congresso Nacional, quando muito, exercita limitado controle sobre as políticas originárias da esfera do executivo. Com a aquiescência do Congresso, os presidentes recentes têm usado e abusado de "decretos" quase legais, herdados do regime militar, escapando quase totalmente à supervisão do legislativo. Os esforços recentes para fortalecer a influência legislativa sobre a conduta do governo não têm logrado resultados, em parte devido à poderosa oposição de presidentes em exercício, e em parte devido à relutância dos legisladores em assumir a responsabilidade pelas políticas governamentais.[110] De modo semelhante, os executivos estaduais e municipais gozam de poderes exagerados.

O processo político foi bem caracterizado por Schmitter, há mais de 20 anos:

> Os governos estaduais e mesmo alguns governos municipais têm considerável força e certa autonomia financeira. A estrutura do governo federal provê ainda mais vias de acesso e centros de autonomia decisória. Sobreposição de jurisdição, competências vagas, legislação genérica, delegação de autoridade, alocação fixa de fundos, relações clientelistas, distribuição desigual de qualificações técnicas e informações fidedignas, rivalidade interinstitucional – combinadas à ausência de disciplina e estruturas partidárias fortes, de ministérios operativos, de controles fiscais ou orçamentários efetivos, ou de um senso coesivo intenso de objetivo nacional, produzindo um processo decisório por demais flexível cuja nota principal é a barganha, através da permuta de alianças ou, mais comumente, da ajuda mútua.[111]

A profusão de agências envolvidas no delineamento e implementação de políticas públicas, juntamente com a ausência virtual de diretrizes políticas ou critérios de decisão administrativa, acaba por maximizar a autoridade discricionária de políticos e funcionários e minimizar sua responsabilidade. Assim, a aparente "ineficiência" do setor público proporciona aos dirigentes públicos grandes oportunidades de promoverem seus interesses políticos e privados, e de manterem e expandirem a ampla base de apoio essencial à sua sobrevivência política.

Considerações Finais

Apesar das bem-intencionadas declarações das autoridades durante os governos de Collor e Itamar Franco, governar num sistema político carente de partidos fortes assegura virtualmente a permanência do *clientelismo* como um dos elementos-chave da vida política brasileira. Na falta de outras estratégias de formação de maiorias parlamentares, os presidentes e líderes legislativos são forçados a

recurso à distribuição de empregos e contratos como meio de obter apoio às suas iniciativas políticas. A indignação pública diante dos escândalos não constitui, por si só, um instrumento suficientemente poderoso para catalisar as reformas institucionais necessárias à erradicação do clientelismo, ou para estabelecer estratégias alternativas de exercício do poder. Em vez disso, a indignação tende a transformar-se em ceticismo e alienação, perpetuando assim as circunstâncias que alimentam a corrupção e o recurso periódico a governos autoritários. O escândalo que levou ao *impeachment* do Presidente Collor e a revelação subseqüente de extensa corrupção no Congresso Nacional constituem apenas os exemplos mais recentes desse padrão. A quebra desse ciclo exigirá a definição de novas "regras do jogo" político visando à cobrança das responsabilidades das autoridades públicas por parte dos eleitores, mediante o fortalecimento dos partidos políticos e outras instituições de governo democrático.[112]

NOTAS

1. Banco Mundial, *World Development Report 1990*, (Washington: IBRD, 1990), p. 178, 180.
2. Albert Fishlow, "Brazilian Size Distribution of Income", *American Economic Review* 62 (May 1972), p. 391-402. Ver também nota 22 a seguir.
3. Gilberto Freyre, *The Masters and the Slaves*, (New York: Knopf, 1964); Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder* (São Paulo: Universidade de São Paulo, 1975); George Reid Andrews, *Blacks and Whites in São Paulo Brazil, 1888-1988*, (Madison: University of Wisconsin Press, 1991).
4. A história econômica clássica sob o ponto de vista estruturalista encontra-se em Celso Furtado, *The Economic Growth of Brazil*, Berkeley, University of California Press, 1963. Para uma breve história da economia brasileira ver Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, New York, Praeger, 1989. Para a história recente, ver Luiz Carlos Bresser Pereira, *Development and Crisis in Brazil, 1930-1983*, Boulder, Westview Press, 1984; e Deepak Lal and Sylvia Maxfield, "The Political Economy of Stabilization in Brazil", in *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, ed. Robert H. Bates and Anne O. Krueger, (Cambridge, MA: Basil Blackwell, 1993). Para dados sobre contribuições setoriais ao PIB ver Baer, *The Brazilian Economy*, p. 3 e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], *Anuário Estatístico 1989*, (Rio de Janeiro, IBGE, 1989), p. 534. Para dados sobre exportações, ver Baer, *The Brazilian Economy*, p. 162.
5. Baer, *The Brazilian Economy*, 80-84.
6. Baer, *The Brazilian Economy*, 98-99.
7. Edmar L. Bacha and Pedro S. Malan, "From the Miracle to the Fund", in *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, ed. Alfred Stepan (New York: Oxford University Press, 1989), p. 126; Baer, *The Brazilian Economy*, p. 98-99; IBGE, *Anuário Estatístico 1993*, p. 7-93. O PIB apresentou uma contração de 4,4% e a renda *per capita* de 6,2% apenas em 1990.

8. Albert Fishlow, "A Tale of Two Presidents: The Political Economy of Crisis Management", in *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, ed. Alfred Stepan (New York: Oxford University Press, 1989), p. 86.
9. Bacha and Malan, "From the Miracle to the Fund", p. 123; Baer, *The Brazilian Economy*, p. 117, 122. Apesar das medidas antiinflacionárias draconianas do "Plano Collor", que incluíram o confisco da maior parte da poupança privada pelo governo, a taxa anual de inflação em 1990 chegou a aproximadamente 1 400%. "Laying the Blame", *The Economist*, 2 February 1991, p. 40-42.
10. Banco Mundial, *World Development Report 1993*, (Washington: IBRD, 1993), p. 279.
11. Bacha and Malan, "From the Miracle to the Fund", p. 139.
12. Fishlow, "A Tale of Two Presidents", p. 88. Ver também Lal and Krueger, "The Political Economy of Stabilization", p. 32.
13. As projeções do Censo estimam a população urbana brasileira em 80% no ano 2000. Ver IBGE, *Anuário Estatístico 1989*, p. 75-76. O censo brasileiro classifica como "urbana" a população residente nas principais aglomerações de cada município. Em muitos municípios essas aglomerações são muito pequenas e essencialmente rurais em todas as suas características principais.
14. Para discussões mais completas do processo de urbanização no Brasil, ver Manoel Augusto Costa, *Urbanização e migração urbana no Brasil*, (Rio de Janeiro: IPEA, 1975); e Martin T. Katzman, "Urbanization Since 1945", in *Social Change in Brazil, 1945-1985: The Incomplete Transition*, Edmar L. Bacha and Herbert S. Klein (eds.), (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989).
15. Martin T. Katzman, *Cities and Frontiers in Brazil: Regional Dimensions of Economic Development*, (Cambridge, Harvard University Press, 1977), p. 151-155 and Table 22. Ver também *Anuário Estatístico, 1989*, p. 75-76.
16. Thomas J. Merrick, "Population Since 1945", in *Social Change in Brazil, 1945-1985: The Incomplete Transition*, Edmar L. Bacha and Herbert S. Klein (eds.), (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989), p. 37-38.
17. Merrick, "Population Since 1945", p. 35-42.
18. Para uma discussão detalhada das mudanças recentes na força de trabalho brasileira, ver Vilmar Faria, "Changes in the Composition of Employment and the Structure of Occupations", in *Social Change in Brazil, 1945-1985: The Incomplete Transition*, Edmar L. Bacha and Herbert S. Klein (eds.), (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989). Ver também Baer, *The Brazilian Economy*.
19. IBGE, *Anuário Estatístico 1993*, p. 2-52.
20. Para discussões da distribuição de renda no Brasil, ver *World Development Report 1990*; e Helga Hoffman, "Poverty and Prosperity in Brazil: What Is Changing?" in *Social Change in Brazil, 1945-1985: The Incomplete Transition*, Edmar L. Bacha and Herbert S. Klein (eds.), (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989).
21. IBGE, *Anuário Estatístico 1993*, p. 2-62. A distribuição era ainda menos igualitária em 1989.
22. IBGE, *Anuário Estatístico 1989*, p. 125.
23. Baer, *The Brazilian Economy*, p. 288-89; Katzman, *Cities and Frontiers*, p. 92. A renda *per capita* nos nove estados nordestinos era, em média, menos da metade da média nacional, enquanto que no sudeste era 50% mais elevada.

24. Hoffman, "Poverty and Prosperity", p. 210-212. Hoffman argumenta que as mudanças que ocorreram, inclusive as relativas à abertura de novas áreas de fronteira, têm resultado consistentemente no aumento da concentração da propriedade da terra.
25. IBGE, *Anuário Estatístico 1989*, p. 292.
26. Para uma discussão sobre esse fenômeno ver David Goodman, "Rural Economy and Society", in *Social Change in Brazil, 1945-1985: The Incomplete Transition*, Edmar L. Bacha and Herbert S. Klein (eds.), (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989), p. 74-76.
27. Para uma discussão cuidadosa de explicações divergentes para as mudanças na distribuição de renda No Brasil na década de 60, ver Edmar L. Bacha and Lance Taylor, "Brazilian Income Distribution in the 1960s", in Lance Taylor, Edmar L. Bacha, Eliana A. Cardoso, and Frank J. Lysy, *Models of Growth and Distribution for Brazil*, (New York: Oxford University Press, 1980). Para os anos subseqüentes, ver Hoffman, "Poverty and Prosperity", p. 202-204.
28. Hoffman, "Poverty and Prosperity", p. 202-204.
29. Fernando Henrique Cardoso, "Associated Dependent Development and Democratic Theory", in Stepan (ed.), *Democratizing Brazil*, p. 305-306.
30. Ver a Tabela 1.1.
31. Quando defendem suas políticas econômicas, os políticos brasileiros, em especial os de direita, tendem a clamar que sem sua liderança a Bélgica integrante da Belíndia desaparecería, e todo o Brasil afundaria no nível econômico da Índia. Para dois exemplos independentes e praticamente simultâneos, ver as entrevistas com Jânio Quadros em *Isto É*, 11 de maio de 1988 e Delfim Netto na *Folha de São Paulo*, 9 de maio de 1988.
32. Anwar Shah, *The New Fiscal Federalism in Brazil*, World Bank Discussion Papers 124, (Washington: IBRD, 1991), p. 23 and 74. Shah também assinala que os efeitos redistributivos de transferências formais são revertidos, até certo ponto, através de *convênios* negociados entre os ministérios e autoridades estaduais e municipais. Ver p. 51 e Tabelas 15-19.
33. Para contribuições ao debate sobre os efeitos das políticas públicas e decisões privadas sobre o fluxo de recursos inter-regional ver Katzman, *Cities and Frontiers*, p. 96-104; Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development* (2nd edition), (New York: Praeger, 1983), p. 298-304; Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clovis de Vasconcelos Cavalcanti, *Desenvolvimento Regional no Brasil* (2ª edição) (Rio de Janeiro, IPEA, 1978); e Alberto Mello e Souza, *Financiamento da educaço e acesso à escola no Brasil*, (Rio de Janeiro: IPEA, 1979), p. 59-61. Há evidência da elevação dos níveis de investimento público no Nordeste e conseqüente equalização através das regiões na década de 80. Para um resumo, ver Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development* (3rd edition), (New York: Praeger, 1989), p. 336-40.
34. Estimativas da distribuição dos benefícios de gastos sociais através de faixas de renda são apresentadas em um documento não-publicado, entitulado *Public Spending on Social Programs: Issues and Options*, preparado pelo Banco Mundial. Para uma retrospectiva do sistema brasileiro de seguridade social, ver James Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979).
35. Para a agricultura, ver Goodman, p. 72-73; e *World Development Report 1990*, p. 59. Para a educação, ver Candido Gomes, "Os quatro anos da Emenda Calmon: Qual o seu impacto?" *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 162 (1988), p. 247-49; e Jean-Jacques Paul and Laurence Wolff, "The Economics of Higher Education in Brazil," apresentado à reunião anual da Comparative and International Education Society, Annapolis MD, março de 1992.

36. Robock nota que as disparidades regionais de renda no Brasil na década de cinqüenta eram comparáveis àquelas nos EEUU na década de 20. Stefan H. Robock, *Brazil's Developing Northeast: A Study of Regional Planning and Foreign Aid*, Washington, The Brookings Institution, 1963, p. 12-13.
37. Ministério da Educação, Secretaria de Ensino Básico. *Estudos de Assimetrias Educacionais no Brasil*. Brasília, MEC/SEB, 1989, p. 90.
38. Baer, *The Brazilian Economy*, p. 287. As origens das desigualdades regionais no Brasil são discutidas em Nathaniel H. Leff, "Economic Development and Regional Inequality: Origins of the Brazilian Case," *Quarterly Journal of Economics* 86 (1972), p. 243-262. Leff argumenta que, no século XIX, os governos brasileiros mantiveram taxas de comércio constantemente supervalorizadas, a fim de maximizar as receitas das exportações do café. Isto teve como conseqüência, presumivelmente inintencional, a taxação das exportações nordestinas de açúcar e algodão em termos desvantajosos no mercado mundial, o que ocasionou o declínio absoluto e relativo da economia regional. *Leff argues that in the nineteenth century Brazilian governments maintained consistently overvalued exchange rates in order to maximize revenues from coffee exports. This had the presumably unintended consequence of pricing Northeastern exports of sugar and cotton out of world markets, which led to absolute and relative declines in the regional economy.*
39. Para uma revisão teórica da temática do desequilíbrio regional e uma aplicação ao caso brasileiro, ver Baer, *The Brazilian Economy*, p. 295-304. Baer argumenta que a industrialização do Sudeste foi, de fato, subsidiada pelo Nordeste, porque as tarifas protecionistas obrigaram os exportadores nordestinos a adquirirem bens manufaturados junto aos produtores domésticos a preços mais elevados do que aqueles prevalecentes nos mercados mundiais.
40. IBGE, *Anuário Estatístico 1989*, p. 546.
41. Baer, *The Brazilian Economy*, p. 308; Katzman, *Cities and Frontiers*, p. 141.
42. No Nordeste, a quantidade de trabalhadores agrícolas é mais de quatro vezes maior do que na indústria; já no Sudeste, o número de trabalhadores industriais é 50% maior do que o número de trabalhadores agrícolas. IBGE, *Anuário Estatístico 1989*, p. 129.
43. IBGE, *Anuário Estatístico 1989*, p. 126.
44. Para uma breve, porém incisiva discussão sobre a terminologia racial brasileira, ver Andrews, op. cit., apêndice B, nota 3. Andrews (p. 249) observa que os brasileiros requereram a sua classificação de cor, pois o recenseamento de 1980 propunha 136 rótulos diferentes, e outros levantamentos foram até mesmo além desse número.
45. As categorias raciais do recenseamento também incluem a cor "amarela".
46. Para um levantamento histórico das desigualdades na sociedade brasileira, ver Andrews, George Reid. Racial inequality in Brazil and the United States: a statistical comparison. *Journal of Social History*, v. 26, p. 229-263, 1992.
47. Este parágrafo baseia-se em dados do recenseamento de 1980 e do PNAD de 1987 apresentados no artigo de Andrews, op. cit., nota 3.
48. IBGE, op. cit., p. 124-125, nota 4. Para uma discussão dos intentos educacionais bem sucedidos e da discriminação racial no sistema educacional, ver Capítulo 6.
49. Lovell, Peggy A. Race, gender and development in Brazil. *Latin American Research Review*, v. 29, p. 28-29, 1994.
50. Andrews, op. cit., p. 249 e Tabela 13, nota 3.
51. Lovell, op. cit., p. 21-22, nota 49.
52. Andrews, op. cit., p. 243-247, nota 3. As disparidades educacionais são discutidas com maior profundidade no capítulo 6.

53. World Bank, op. cit., p. 232-233, 240-241, nota 20.
54. De acordo com o Banco Mundial, a distribuição da renda no Brasil é a mais desigual do mundo, entre os países para os quais existem dados disponíveis. World Bank, op. cit., p. 236-237, nota 20. Para os dados sobre a pobreza, ver p. 41 e 43.
55. Ver, por exemplo, Santos, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993; e Buarque, Cristóvão. *O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
56. Sobre a Revolução de 1930, ver Skidmore, Thomas. *Politics in Brazil, 1930-1964*: an experiment in democracy. New York: Oxford University Press, 1967. p. 33-47. Sobre o papel da classe média, ver Sães, Décio. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1985. p. 79-124.
57. Skidmore, op. cit., nota 56, acima.
58. Baer, op. cit., p. 43-46, nota 4.
59. Sobre a história do sistema de previdência social no Brasil, ver Mallory, op. cit., nota 34. Sobre o papel de Vargas na expansão do sistema, ver especialmente as p. 66-71.
60. Sobre as políticas educacionais do governo Vargas, ver Cunha, Célio da. *Educação e autoritarismo*. São Paulo: Cortez, 1981, Schwartzman, Simon; Bomeny, Helena Bousquet; Costa, Wanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. São Paulo; EDUSP, 1984 e Romanelli, Otaiza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1978. p. 152-169.
61. Malloy, op. cit., p. 71, 73, nota 34. O número de servidores públicos empregados pelo governo federal cresceu de 131.628 em 1938, para aproximadamente 240 mil em 1953. Para os dados disponíveis e discussão, ver Graham, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil*: principles versus practice. Austin: University of Texas Press, 1968. p. 131-132.
62. A fonte abalizada desse período é Skidmore, op. cit., nota 56. Para uma análise das circunstâncias que conduziram ao golpe, ver Lamounier, Bolívar. Authoritarian Brazil revisited: the impact of elections on the "Abertura". In: Stepan, Alfred (Ed.) *Democratizing Brazil*: problems of transition and consolidation. New York: Oxford University Press, 1989. p. 47-48.
63. Baer, op. cit., p. 205-208, nota 4.
64. Ibid., p. 78-80.
65. Lamounier, op. cit., p. 47-48, nota 62.
66. Para discussões sobre o "milagre", ver Bacha; Malan, op. cit., nota 7 e Baer, op. cit., p. 98-99, nota 4. A melhor fonte geral sobre a política desse período é Skidmore, op. cit., nota 56.
67. A transição para o governo civil iniciou-se em 1974 com as sucessivas políticas de distensão e abertura. A transição culminou com a posse de um Presidente civil eleito pelo voto direto, 16 anos mais tarde. Para discussões, ver Fleischer, David V. Brazilian elections in the 1980s: transition of transformation. In: Chacel, Julian M.; Falk, Pamela S.; Fleischer, David V. (Eds.) *Brazil's economic and political future*. Boulder: Westview Press, 1986; Selcher, Wayne. *Political liberalization in Brazil*. Boulder: Westview Press, 1988 e Skidmore, op. cit., nota 56. Para uma análise dos vários desafios à legitimidade do regime militar, ver Skidmore, op. cit., nota 56 e Lamounier, op. cit., nota 62.
68. Para um relato completo da malfadada transição, ver Dimenstein, Gilberto; Negreiros, José; Noblat, Ricardo et al. *O complô que elegeu Tancredo*. Rio de Janeiro: JB, 1985.
69. Sobre a corrupção durante o governo de Sarney, ver Dimenstein, Gilberto. *A república dos padrinhos*: chantagem e corrupção em Brasília. São Paulo: Brasiliense, 1988. Sobre a corrupção do governo Collor ver Geddes, Barbara; Ribeiro Neto, Arthur. Institutional sources of corruption in Brazil. *Third World Quarterly*, v. 13, 1992. Sobre políticas econômicas, ver acima.

70. Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.
71. Souza, Maria do Carmo Campello de. The Brazilian "New Republic" under the "Sword of Damocles". In: Stepan, Alfred (Ed.) *Democratizing Brazil*: problems of transition and consolidation. New York: Oxford University Press, 1989. p. 354. Os brasileiros referiam-se ao governo Collor como uma "democradura", combinando atributos de democracia e da ditadura.
72. Schmitter, em um ensaio sobre o aparente sucesso do regime autoritário, referiu-se à "busca histórica da democracia" pelos brasileiros como uma possível força de equilíbrio. Ver Schmitter, Phillipe. The portugalization of Brazil. In: Stepan, Alfred (Ed.) *Authoritarian Brazil*: origins, policies and future. New Haven: Yale University Press, 1973. p. 229.
73. Lamounier, op. cit., nota 62. Ver também Schmitter, op. cit., p. 229, nota 72, acima.
74. Ver Cap. 1, nota 6.
75. Weffort, Francisco. Why democracy? In: Stepan, Alfred (Ed.) *Democratizing Brazil*: problems of transition and consolidation. New York: Oxford University Press, p. 337. Ver ainda Cardoso, op. cit., nota 29.
76. Getúlio Vargas proclamou o Estado Novo como um "regime forte, de paz, justiça, e trabalho... para ajustar o organismo político às necessidades econômicas do país". O Presidente Médici declarou a aspiração do regime militar ao desenvolvimento de "um projeto integrado de Brasil potência". Vargas é citado por Skidmore, op. cit., p. 29, nota 56. Médici é citado por Saviani, Dermeval em *Política e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1987, p. 132. Ambos os regimes se caracterizaram de forma bem diversa em termos políticos: o governo militar escolheu para si o papel de paladino das instituições democráticas, enquanto o governo de Vargas afirmava a necessidade da ditadura para que se realizassem o desenvolvimento e a modernização.
77. O material desta seção baseia-se amplamente no trabalho de Chalmers, Douglas A. The politicized state in Latin America. In: Malloy, James (Ed.) *Autoritaranism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977 (especialmente a p. 31). Ver também Huntington, Samuel. *Political order in changing societies*. New York: Oxford University Press, 1965, para uma análise de sociedades "pretorianas"; e Ames, Barry. *Political survival*: politicians and public policy in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1987.
78. Sobre essa questão, Ames fala da necessidade de uma "coalizão de sobrevivência", enquanto Chalmers se refere à importância de uma "coalizão de ganhos máximos".
79. Skidmore, Thomas. Brazil's slow road to democratization: 1974-1985. In: Stepan, Alfred (Ed.) *Democratizing Brazil*: problems of transition and consolidation. New York: Oxford University Press, 1989. p. 26. Ver também Ames, op. cit., nota 77, especialmente o Cap. 5. Para uma descrição revoltada de alguns dos piores abusos associados ao clientelismo, ver Farhat, Emil. *O paraíso do vira-bosta*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1986.
80. *A Tarde*, Salvador, 15 nov., 1990. Para dados de 1987, ver IBGE, op. cit., p. 122-129, nota 4. Ver também Baer, op. cit., p. 336-339, nota 4.
81. Para discussão da política e das políticas públicas nos regimes patrimoniais, com referência geral aos países em desenvolvimento, ver Eisenstadt, S. N. *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*. Beverly Hills: Sage, 1973, especialmente as p. 15-16.

Para uma análise com referência à América Latina, ver Schwartzman, Simon. Back to Weber: corporatism and patrimonialism in the seventies. In: Malloy, James (Ed.) *Authoritaranism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. Para a análise abalizada do patrimonialismo brasileiro, ver Faoro, op. cit., nota 3. Para um relato em inglês fartamente baseado em Faoro, ver Roett, Riordan. *Brazil: politics in a patrimonial society*. New York: Praeger, 1984.

82. Chalmers, op. cit., p. 31, nota 77. Similarmente, de acordo com o folclore político, "Fora do poder não há salvação". Citado por Schwartzman. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988. p. 15.
83. Eisenstadt, op. cit., p. 15, nota 81.
84. Barreto, Silvio Duncan: Douglas, Helen E. Authoritarianism and corporatism in Latin America: a review essay. In: Malloy, James (Ed.) *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. p. 517.
85. Skidmore, op. cit., p. 31-32, nota 79; Souza, op. cit., p. 364, nota 71.
86. O "corporativismo" é definido por Schmitter como "um sistema de representação de interesse, no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou autorizadas (quando não criadas) pelo Estado, às quais é assegurado um monopólio representativo deliberado em troca da observação de certos controles na sua seleção de líderes e na articulação de demanda e apoio". Ver Schmitter, Phillipe. Still the century of corporatism? In: Pike, Frederick; Stritch, Thomas (Eds.) *The new corporatism: social and political structures in the Iberian World*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974. p. 85.
87. Malloy, op. cit., nota 34.
88. Ver também Stepan, Alfred. (Ed.) *Democratizing Brazil*: problems of transition and consolidation. New York: Oxford University Press, 1989. p. 12: Introduction.
89. Wesson, Robert; Fleischer, David V. *Brazil in transition*. Boulder: Westview, 1983. p. 49-51. A obra clássica sobre o populismo brasileiro e Weffort, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
90. Malloy, op. cit., p. 56, 90, nota 34. Wesson; Fleischer, op. cit., p. 50, nota 89 acima.
91. Stepan, op. cit., nota 88.
92. Matta, Roberto da. The quest for citizenship in a relational universe. In: Wirth, John D.; Nunes, Edson de Oliveira; Bogenschild, Thomas E. (Eds.) *State and society in Brazil: continuity and change*. Boulder: Westview, 1987. p. 317-321. da Matta cita o adágio brasileiro: "Para os amigos, tudo. Para os inimigos, a lei!"
93. Anísio Teixeira intitulou um de seus livros "Educação não é privilégio" precisamente porque o acesso à educação foi e continua a ser um privilégio, e não um direito.
94. Santos, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. p. 75-78.
95. Brasil, Constituição, 1988. *Constituição*, art. 45. [Brasília]: Senado Federal, 1988.
96. A análise original das máquinas políticas rurais e os laços patrão-cliente que as sustentam está contida no trabalho de Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1949. Para uma revisão do papel do Nordeste na política nacional, ver Souza, op. cit., p. 125-127, nota 70.
97. Souza, op. cit., p. 133-134, nota 70. Ver também Roett, Riordan. *The politics of foreign aid in the Brazilian Northeast*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972. p. 18.

98. Burztyn, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. Petrópolis: Vozes, 1984. Ver também Carvalho, Inaiá Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo: HUCITEC/SUDENE, 1987.
99. O sistema tem sido caracterizado como aquele que privatiza os ganhos e socializa as perdas, em benefício dos que têm acesso privilegiado ao poder.
100. Souza, op. cit., nota 70. Ver também o artigo da mesma autora, Souza, op. cit., nota 71. Entre as razões apontadas para a fraqueza dos partidos políticos estão as normas eleitorais de sublegenda, que valorizam ao máximo os laços personalistas, uma vez que os candidatos não apenas competem contra candidatos de outras legendas, mas também contra adversários do seu próprio partido. Outra razão é a necessidade de contestar eleições de dois turnos, o que maximiza o poder de barganha, dos pequenos partidos e dos poderosos locais.
101. Souza, op. cit., p. 354, nota 71. O Partido dos Trabalhadores (PT) representa uma exceção e essa generalização, pois é um partido unificado mais pela ideologia e o interesse que pelas conveniências políticas. A conturbada história do Partido Social Democrático (PSDB) serve de ilustração para os obstáculos ao estabelecimento de um partido de base ampla e intelectualmente coerente no Brasil.
102. A situação foi resumida por um antigo ministro: "No Brasil há poder, mas falta governo". Melo Franco citado por Lamounier, op. cit., p. 72, nota 62. Um ponto de vista semelhante é expresso por Souza, op. cit., p. 363, nota 71.
103. Souza, Paulo Nathanael Pereira de. *Educação na Constituição e outros estudos*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 12. Malloy, op. cit., p. 22-23, nota 34.
104. Mahar, Dennis J.; Dillinger, William R. *Financing state and local government in Brazil: recent trends and issues*. Washington, D.C.: IBRD, 1983. (World Bank Staff Working Papers, 612); e Shah, op. cit., nota 32.
105. Shah, op. cit., nota 32. Sobre as projeções das conseqüências da redistribuição de bases tributárias para os gastos educacionais, ver Gomes, op. cit., p. 249-252, nota 35. De acordo com os dois autores, os municípios tornam-se os principais ganhadores com a reforma tributária, que faz do governo federal o grande perdedor. Em relação a este último, tal era a principal intenção da Assembléia Constituinte, que adotou as reformas. Para uma maior discussão da dinâmica política da reforma tributária, ver Plank, David N. Issues in Brazilian School Finance. *Journal of Education Finance*, v. 15, Spring 1990.
106. Ver A disputa do bolo. *Veja*, São Paulo, 13 abr., 1988. p. 82-85; e Na hora da divisão. *Isto É*, São Paulo, 10 jun., 1988. Shah destaca que, em 1987, os municípios do Estado do Maranhão geraram apenas dois por cento de sua receita bruta a partir de fontes próprias. Ver Shah, op. cit., p. 83 e Tabela 23, nota 32.
107. Por exemplo, o Artigo 159, I, c, da Constituição de 1988 garante três por cento das verbas federais provenientes de impostos de renda e produção industrial para investimentos em regiões atrasadas e, mais adiante, assegura a metade do quinhão do Nordeste para as áreas mais pobres do interior.
108. Mahar; Dillinger, op. cit., p. 5-6, nota 104. Sobre o crescimento do número de órgãos semipúblicos desde 1938, ver Graham, op. cit., p. 131, nota 61. Katzman sugere, de forma otimista, que a profusão de órgãos resultou de esforços para desviar burocracias entrincheiradas na implementação de novas políticas. Esta estratégia pode proporcionar ganhos de curto prazo, mas os custos de longo prazo têm, sido extremamente altos, na medida em que tanto a folha de pagamento como o déficit federais têm crescido inexoravelmente. Ver Katzman, op. cit., p. 41, nota 15.

109. Eisenstadt identifica uma mudança no controle político ao passar das instituições representativas para o ramo executivo do governo, como uma característica dos regimes "neopatrimoniais". Ver Eisenstadt, op. cit., p. 15, nota 81.
110. Ver Souza, op. cit., p. 375, nota 71.
111. Schmitter, Phillipe. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971. p. 249.
112. Para uma discussão de algumas das questões relevantes, ver Mainwaring, Scott. Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 24, Oct. 1991. E Idem. Brazilian party underdevelopment in comparative perspective. *Political Science Quarterly*, v. 107, 1992-1993. Ver também Souza, op. cit., nota 71.

O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

3

DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Embora o direito dos cidadãos à educação primária gratuita esteja incluído em todas as Constituições Brasileiras desde 1824, o governo central só começou a se envolver ativamente na promoção da educação pública a partir da Revolução de 1930.[1] Antes disso, a responsabilidade da União no tocante à educação localizava-se num "canto escuro" do Ministério da Justiça e, na prática, conferia-se total autonomia a instituições estaduais, locais e privadas quanto ao estabelecimento e administração de escolas primárias e secundárias.[2] As políticas educacionais em nível federal, estadual e local eram descoordenadas e, às vezes, conflitantes. Por outro lado, era relativamente pequena a quantidade de escolas e estudantes. Até 1940, apenas 25% das crianças de 5 a 14 anos encontravam-se matriculadas.[3] Com o desenvolvimento de políticas educativas nacionais e a infusão de recursos federais, as matrículas em todos os níveis do sistema educacional cresceram rapidamente nos anos subseqüentes.

Até bem recentemente, a característica que definia o sistema educacional brasileiro era a divisão institucional entre a educação acadêmica para as crianças da elite e a educação elementar e técnica para as "classes menos favorecidas", sem praticamente nenhuma articulação entre as duas.[4] Antes de 1971, o curso primário de quatro anos levava a uma série de escolas profissionais de caráter terminal, incluindo cursos industriais, agrícolas, comerciais e de formação de professores. O sistema elitista começava com escolas secundárias, de caráter acadêmico, que conduziam à universidade. Esse dualismo originou-se com os jesuítas, que estabeleceram as primeiras escolas no século XVI. Abriram colégios para a educação dos jovens filhos dos grandes proprietários de terra que aspiravam a tornar-se sacerdotes ou advogados, e escolas de ler e escrever para a catequização e alfabetização rudimentar das crianças dos colonos pobres e dos nativos. A natureza da divisão entre educação popular e de elite alterou-se através do tempo, mas persiste o caráter dualista do sistema.[5]

Nos séculos XVII e XVIII, praticamente todas as escolas no Brasil eram providas, direta ou indiretamente, pelos jesuítas. Em 1759, porém, a política anticlerical do Marquês de Pombal expulsou-os de Portugal e de suas colônias. Uma das conseqüências desse fato foi o colapso virtual do incipiente "sistema" educacional por eles estabelecido no Brasil. A primeira iniciativa das autoridades públicas para prover escolas deu-se apenas em 1772 e, de qualquer modo, restringiu-se à educação superior. A educação primária e secundária que restou era provida, de forma privada, quase sempre por jesuítas que permaneceram após a expulsão e, posteriormente, pelos franciscanos.[6] Apenas um pequeno número de estudantes freqüentava essas escolas.

As primeiras instituições públicas criadas eram muito semelhantes às escolas jesuítas que elas vieram a substituir, tanto em termos da clientela de elite a qual serviam quanto do currículo que ofereciam. A educação básica para as crianças pobres foi quase inteiramente negligenciada pelo governo Imperial, apesar do estabelecimento do direito universal à educação primária gratuita na Constituição de 1824.[7] Somente em 1834, estabeleceram-se escolas primárias e secundárias descentralizadas, autorizando-se os governos das províncias e municípios a organizarem seus próprios sistemas de ensino público. Todavia, como as províncias e os municípios dispunham de parcos recursos tributários para financiar o ensino, a maior parte das escolas desses níveis continuaram sob controle de órgãos privados e, portanto, a maioria das crianças permaneceu fora da escola. Em 1889, encontravam-se apenas 259 mil crianças matriculadas em escolas primárias, e números bem menores em umas poucas escolas secundárias particulares e profissionais localizadas nas capitais das principais províncias.[8]

Em reação contra a centralização do poder e dos recursos sob o Império, a Constituição de 1891 estabeleceu uma república federativa, restringindo o poder do governo central e expandindo enormemente os poderes dos governos estaduais. Quanto ao sistema educacional, continuou a divisão tradicional entre educação popular e de elite. A responsabilidade pela educação primária e profissional foi delegada aos estados, enquanto o dever de manter as escolas secundárias acadêmicas e superiores foi dividido entre as autoridades federais e estaduais. Entre as conseqüências, observaram-se: o fortalecimento do papel federal na educação superior; um crescimento substancial das matrículas no ensino primário em alguns estados relativamente ricos (notadamente São Paulo), e estagnação em outros; e uma quase total falta de coordenação das políticas educacionais dos vários órgãos envolvidos no sistema educacional.[9]

Na década de 20, a urbanização e industrialização aceleradas começaram a gerar pressões para a mudança do sistema educacional. Influenciados por educadores progressistas da Europa e Estados Unidos, alguns jovens educadores, em vários estados, desenvolveram novas políticas visando a adaptar o ensino às exigências da "modernização", da democracia e do crescimento econômico. Organizados na então recém-criada Associação Brasileira de Educação (ABE), esses inovadores publicaram uma série de livros e artigos, objetivando encorajar a criação de uma escola nova em todo o País. O esforço dos escolanovistas[10] culminou, em 1932, com a publicação do "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional".

O Manifesto afirmava o direito de todo cidadão à educação e a obrigação do governo nacional de estabelecer um sistema de escolas públicas capaz de satisfazer às demandas de modernidade e desenvolvimento. A escolarização deveria ser universal, secular, co-educacional, compulsória e gratuita, a fim de assegurar igualdade de oportunidades a todas as crianças. De acordo com diretrizes amplas definidas pelo governo federal, o controle do sistema educacional deveria ser descentralizado, a fim de permitir a adaptação das escolas às circunstâncias locais, garantindo-se ampla autonomia profissional aos diretores e professores em seus esforços para atender às necessidades individuais dos alunos. As escolas primárias deveriam oferecer um currículo comum de oito séries, sucedido por um currículo secundário diversificado que possibilitasse a todas as crianças identificar e desenvolver seus talentos e interesses individuais, superando-se, assim, o tradicional dualismo do sistema educacional.[11]

Após a Revolução de 1930, o governo nacional demonstrou um interesse novo em política social e educacional. A criação do Ministério da Educação e Saúde marcou o início de uma ação federal mais ativa na administração do sistema educacional.[12] As ambições do novo governo concentraram-se na modernização do País e, conseqüentemente, as reformas educativas propostas pelo "Manifesto" tiveram acolhida simpática. As propostas, de fato, emprestaram estrutura ao capítulo da Constituição de 1934 sobre educação, onde se reafirmava o ensino fundamental como direito de todo cidadão e dever do Estado.[13] As autoridades federais, estaduais e locais eram obrigadas a gastar uma percentagem determinada da receita com o sistema educacional; a responsabilidade principal pela criação de escolas e administração do ensino fundamental cabia aos governos estaduais e municipais.[14] Às autoridades federais cabia definir diretrizes políticas nacionais e desenvolver um Plano Nacional de Educação para orientar as atividades dos estados e municípios.

Entretanto, com o Golpe de Estado de Getúlio Vargas e o estabelecimento do Estado Novo autoritário, em 1937, muitas dessas iniciativas foram revertidas. A Constituição de 1934 tinha estabelecido o dever do Estado de prover a educação de todos os cidadãos, assinalando prioridade à universalização e democratização escolares. Em contraposição, a Constituição promulgada em 1937 enfatizava a obrigação do Estado de prover ensino primário e profissional para as "classes menos favorecidas" e estabelecia a ação pública como suplementar ao esforço da família e dos órgãos privados, entre os quais a Igreja Católica. Os órgãos públicos deveriam intervir somente nos casos em que os privados não conseguissem proporcionar oportunidades suficientes.[15]

Sob Vargas, foram criadas as redes de ensino pós-primário especializado, oferecendo séries de 5ª a 8ª e proporcionando formação industrial, comercial, agrícola e de magistério. A ênfase sobre o ensino profissional para as "classes menos favorecidas" tornou-se especialmente manifesta com a criação do SENAI

e do SENAC, que proviam treinamento industrial e comercial a uma clientela majoritariamente pobre, em instituições paralelas, deixando as escolas secundárias para os filhos daqueles relativamente bem de vida.[16]

Com a restauração do governo democrático, após a Segunda Guerra Mundial, uma nova Constituição foi adotada em 1946, reiterando muitos dos ideais liberais inicialmente proclamados em 1934, inclusive o direito do cidadão à educação e a responsabilidade do Estado em provê-la. A autoridade administrativa foi mais uma vez descentralizada, sendo os governos estaduais e municipais autorizados a estabelecer e manter escolas de acordo com as diretrizes políticas gerais definidas pelo governo federal. Também foi restaurada a determinação, ausente da Constituição de 1937, de que as autoridades públicas em todos os níveis aplicassem uma dada percentagem de suas receitas na educação. Contudo, o desenvolvimento das diretrizes políticas para implementação desses ideais foi bloqueado no Congresso Nacional, graças ao longo e intenso debate da Lei de Diretrizes e Bases (LDB).[17]

As principais questões do debate em torno da LDB colocaram os advogados da descentralização administrativa contra os defensores de uma forte autoridade central e os partidários de uma maior responsabilidade pública na oferta educacional contra os defensores das escolas particulares e religiosas. A partir dessas divergências, os antagonistas rapidamente tomaram posições em um debate muito mais profundo sobre a natureza e o futuro da sociedade brasileira que, todavia, tinha relação apenas indireta com a educação. Os defensores do Estado Novo autoritário se armaram contra os advogados da diversidade democrática, enquanto os representantes da Igreja Católica acusavam os que queriam tornar o Brasil mais secular e pluralista de "materialistas", ou mesmo "comunistas".[18] As divisões reveladas no debate da LDB tinham raízes demasiado profundas para serem resolvidas no Congresso Nacional, mesmo após 15 anos de debate. Conseqüentemente, as questões educacionais levantadas tampouco foram resolvidas quando a aprovação da LDB finalmente aconteceu, em 1961,[19] e continuam sendo as principais questões da política educacional brasileira na atualidade, como será discutido nos capítulos subseqüentes.

O regime militar que tomou o poder em 1964 afirmou a importância da educação e buscou adaptar o sistema educacional aos requisitos do rápido crescimento econômico.[20] O governo federal estabeleceu um setor de planejamento de recursos humanos no Ministério do Planejamento e desenvolveu uma série de Planos Nacionais de Educação e políticas voltadas para a utilização mais racional e eficiente dos recursos educacionais em todos os níveis do sistema.[21] O papel decisivo da escolarização primária para o desenvolvimento econômico foi reconhecido nesses documentos mas, de fato, a maior parte dos novos recursos e da atenção administrativa foram devotados à expansão da educação superior e profissionalizante de 2º grau, assim como havia ocorrido sob o Estado Novo.[22]

O governo militar promoveu uma total reorganização da universidade brasileira em 1968 e instituiu grandes reformas organizativas e curriculares nos ensinos primário e secundário em 1971.[23] Entre as mudanças na educação primária e secundária duas vinham sendo buscadas por reformadores desde a década de 20: a

extensão da escolarização primária compulsória de quatro para oito anos, com a eliminação do exame de admissão ao curso de ginásio (que posteriormente assumiu a denominação de ensino de 1º grau); e uma tentativa de superar a divisão entre o ensino secundário acadêmico e técnico, através da "profissionalização" de todo o currículo, visando à expansão da oferta de mão-de-obra de nível médio e à redução da demanda por matrículas na universidade.[24]

Até mesmo os críticos do governo militar entusiasmaram-se inicialmente com essas reformas educacionais, porquanto elas prometiam acabar com o dualismo do sistema educacional, tornando-o integrado e unificado e aumentando simultaneamente a relevância do currículo primário e secundário em face das necessidades de uma economia em desenvolvimento.[25] Esse entusiasmo, porém, rapidamente evaporou, à medida que se tornou claro que, na prática, as reformas não teriam nenhum desses efeitos. O dualismo perpetuava-se na divisão entre escolas públicas e particulares. A política de profissionalização em nível de currículo foi amplamente ignorada até que, finalmente, foi abandonada em 1982.[26]

Juntamente com as reformas da organização do sistema educacional, o governo militar diminuiu de forma significativa a cota do orçamento federal para a educação, reduzindo simultaneamente as cotas dos governos estaduais e municipais na receita tributária total.[27] A conseqüência foi um rápido decréscimo das cotas de gastos públicos e do PIB investidas na educação, estratégia esta de "subinvestimento" em educação, cujo legado continua até hoje.[28]

As reformas de 1971 atribuíram aos estados e municípios a principal responsabilidade pela manutenção das escolas de 1º e 2º graus, sem jamais proverem os recursos financeiros que lhes possibilitariam assumir tal encargo.[29] Conseqüentemente, ocorreram a estagnação das taxas de matrícula no ensino fundamental e a marcante deterioração da qualidade do ensino proporcionado pelas escolas públicas, uma vez que o aumento do número de estudantes matriculados foi paralelo ao declínio da quantidade de fundos alocados para a educação. Uma conseqüência ulterior foi o rápido crescimento da parcela de estudantes matriculados em instituições particulares de ensino superior (ver Tabelas 3.1 e 1.1).

TABELA 3.1 MATRÍCULAS NAS ESCOLAS PARTICULARES, 1960 - 1991

(%)

	Primário	Secundário	Superior	
1960	11,5	65,0	44,3	
1970	9,0	40,1	50,5	
1980	12,9	46,5	63,3	
1985	12,1	33,3	59,3	
1987	13,2	35,1	61,1	(1988)
1991	12,4	27,5	61,3	

FONTES: Brasil, *Anuários Estatísticos*, 1960-1993; MEC, *Censos Educacionais*, (Brasília: MEC, 1987 e 1988); e Daniel Levy, *Higher Education and the State in Latin America*, (Chicago: University of Chicago Press, 1986), Tabela 5.1.

A Constituição adotada em 1988 mais uma vez renovou muitos dos princípios afirmados nas Cartas de 1934 e 1946. A nova Constituição assinalou prioridade à alocação de recursos para o ensino de 1º grau (Artigo 212, Parágrafo 3). Ademais, em uma das disposições transitórias (Artigo 60), determinou que, durante os 10 anos seguintes à sua aprovação, o Poder Público, "com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade" e com a aplicação de nunca menos de 50% de toda a verba pública destinada à educação, desenvolveria esforços para universalizar o ensino fundamental e eliminar o analfabetismo.[30] Contudo, a ação pública dirigida à consecução dessas metas tem sido limitada, não havendo indícios de alteração nos padrões de despesa por parte de qualquer nível governamental para atender ao mandato constitucional.[31] O Governo Collor, como seus predecessores, estabeleceu um fundo de apoio a programas locais de alfabetização (PNAC) e iniciou um significativo esforço de construção de centros educacionais e sociais integrados (CIACs) para atendimento a crianças pobres em período integral.[32] Esta última iniciativa foi sustentada pelo governo de Itamar Franco, mas nenhum dos programas chegou a alcançar o patamar necessário para a eliminação do analfabetismo ou a universalização do ensino fundamental.

Além dessas medidas, a nova Constituição pela primeira vez reconheceu a autonomia dos sistemas educacionais municipais, que deixaram de ser agências subordinadas aos governos estaduais. A concessão de independência aos municípios reduziu significativamente o poder dos governos estaduais e federal, ao mesmo tempo em que expandiu enormemente a oportunidade de inovação político-administrativa. A Constituição de 1988 também passou às autoridades estaduais e municipais o controle de importantes fontes de recursos anteriormente arrecadados pelo governo federal.

Sob a nova Constituição, o antigo direito à educação tornou-se legalmente efetivo pela primeira vez, isto é, objeto de direito público subjetivo (Artigo 208, Parágrafos 1 e 2).[33] Entre todas as reformas educacionais, essa mudança poderá vir a ser a de mais longo alcance, caso se venha a projetar uma estratégia legal eficiente de definição do direito do cidadão à educação e da obrigação governamental de provê-lo. Contudo, até hoje o governo jamais foi legalmente acionado por um cidadão para fazer valer o seu direito à educação.[34]

Todavia, apesar desses avanços, os problemas cruciais inicialmente identificados pelos escolanovistas permanecem intratáveis. O debate em torno de soluções na Assembléia Constituinte e na atual discussão da nova LDB foi quase tão intenso e vazio de conseqüências quanto o debate em torno da LDB original na década de 50.[35]

ADMINISTRAÇÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Objetivos da Política Educacional

Os objetivos da política educacional de uma longa série de governos brasileiros têm-se mantido notoriamente constantes. Desde a década de 30, pelo menos, as

autoridades públicas vêm reconhecendo que a redução do analfabetismo e a garantia de acesso ao ensino fundamental para todos são essenciais aos esforços do Brasil para alcançar o patamar dos países desenvolvidos. Sucessivos regimes, tanto autoritários quanto democráticos, têm-se comprometido com esses objetivos, embora a responsabilidade pela ação tenha sido tipicamente delegada às autoridades em nível dos estados e municípios.[36] O primeiro Plano Nacional de Educação, por exemplo, foi elaborado pelo recém-criado Conselho Federal de Educação (CFE) em 1962, de acordo com princípios enunciados pela LDB. Assim como a Constituição de 1988, o Plano conclamava o alcance da escolarização de 1º grau universal e a erradicação do analfabetismo em 10 anos, isto é, até 1970.[37] Os Planos nacionais de desenvolvimento lançados durante o regime militar também assinalaram prioridade ao ensino fundamental.[38]

Todavia, igualmente constante tem sido o fracasso dos sucessivos governos em alcançar qualquer um desses objetivos. A meta da universalização da escolarização primária até 1970 não foi evidentemente atingida, e há poucos indícios de que os objetivos análogos definidos na Constituição de 1988 venham a ser alcançados, apesar das obrigações legais impostas aos governos federal, estaduais e municipais. Os vários governos militares afirmaram a prioridade do ensino fundamental, mas reduziram o financiamento do ensino primário. Por volta de 1980, a parcela de recursos do MEC alocada para o ensino fundamental tinha declinado para apenas 7%, e, apesar da constante elevação que a fez chegar a 34% em 1986, voltou a cair desde então. Em 1989 e 1990, aproximadamente 17% dos gastos do MEC foram destinados ao ensino fundamental, apesar da exigência constitucional de que o MEC e outros órgãos públicos gastem 50% de suas receitas nesse nível de ensino.[39]

A resolução do persistente dualismo do sistema de educação tem sido um segundo objetivo educacional de longo prazo no Brasil. Há muito, a divisão entre educação popular e de elite vem sendo considerada um obstáculo ao desenvolvimento brasileiro, mas a resistência daqueles que se beneficiam do sistema prevalecente o têm perpetuado até o presente. Os escolanovistas propuseram a integração da educação secundária de elite com maiores oportunidades para os estudantes pobres.[40] Alguns esforços anteriores nesse sentido, mediante a extensão da escolarização primária compulsória para seis ou oito anos, encontraram resistência, sob forma do argumento aparentemente razoável de que o governo deveria garantir primeiramente o direito a quatro anos de educação para todas as crianças antes de tratar da extensão da escolarização fundamental para oito anos.[41]

Atualmente, o tradicional dualismo do sistema educacional persiste na divisão entre escolas privadas de alto custo e qualidade para as crianças da elite e da classe média e escolas públicas (ou escolas particulares de baixo custo e qualidade) para as demais. Virtualmente, toda família que dispõe de meios põe seus filhos em escolas particulares, e várias políticas públicas conspiram para manter os índices de matrícula no ensino privado (ver Tabela 3.1. e o Capítulo 4 para uma discussão aprofundada adicional). Embora as percentagens de alunos matriculados em escolas particulares primárias e secundárias (e atualmente ensino funda

mental e médio) tenham flutuado através do tempo, essas escolas detêm um papel significativo e privilegiado no sistema educacional, especialmente no nível secundário. Devido à qualidade da instrução comumente mais elevada nas escolas particulares do que nas públicas, os alunos das primeiras são bem-sucedidos de maneira desigual nos exames de acesso às universidades públicas de elite. Já os alunos oriundos das escolas secundárias públicas encontram, na maioria dos casos, seu acesso limitado a escolas superiores privadas isoladas.[42]

Estrutura e Administração do Sistema Educacional

A existência de um "sistema" educacional brasileiro é matéria de sério debate.[43] A responsabilidade pela educação pública é dividida entre os governos federal, estadual e municipal, cada qual detendo autoridade sobre sua própria rede de escolas. O grande número de escolas privadas complica ainda mais o quadro. O resultado dessa proliferação de "sistemas" escolares relativamente autônomos é a confusão administrativa, omissão de responsabilidade, deficiências de rendimento e freqüente duplicação de esforços.[44] Em muitos municípios, as escolas operadas pelo Estado e pela autoridade local situam-se na mesma rua, ou mesmo em um único prédio. As escolas particulares muitas vezes dividem dependências e professores com escolas públicas, recebendo também subsídios públicos.

As responsabilidades sobre esses vários "sistemas" escolares inevitavelmente se sobrepõem. O papel principal do governo federal no sistema educacional é a manutenção das universidades federais, mas as autoridades federais detêm o controle administrativo direto de um pequeno, porém significativo, número de escolas primárias e, sobretudo, secundárias e técnicas em todas as regiões do País. A Constituição requer dos municípios prioridade para a educação pré-escolar e de 1º grau, mas algumas administrações municipais mantêm escolas de 2º grau e até mesmo superiores. Os governos estaduais administram escolas em todos os níveis, da pré-escola à universidade, e o mesmo fazem as instituições privadas. Os fundos para a educação provêm de uma vasto número de fontes e são distribuídos de acordo com critérios que muitas vezes têm pouco a ver com a educação, variando enormenente conforme a fonte. Em meio a tal confusão, não é tarefa simples identificar as "autoridades relevantes" das quais a Constituição requer que assegurem o acesso universal a oportunidades educacionais de qualidade aceitável.

Desde a promulgação da Lei 5 692, em 1971, a principal responsabilidade pelo provimento do ensino fundamental tem sido atribuída aos governos municipais, como demonstram os dados da Tabela 3.2.[45] Aproximadamente dois terços das escolas de 1º grau são mantidas pelas administrações municipais, com outras trinta por cento mantidas pelos estados. Mas o fato de as escolas municipais estarem desproporcionalmente localizadas em áreas rurais e atenderem a um número relativamente pequeno de estudantes, mais da metade dos alunos matriculados no 1º grau freqüentam escolas estaduais, enquanto aproximadamente trinta por cento freqüentam escolas municipais. A participação municipal na administração de

instituições secundárias e superiores é pequena, mas está crescendo rapidamente, porque a Constituição de 1988 transferiu aos municípios novos recursos tributários, requerendo, ao mesmo tempo, a aplicação de 25% do total da renda municipal em educação.

TABELA 3.2 MATRÍCULAS NAS ESCOLAS PRIMÁRIAS E SECUNDÁRIAS, 1991, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E REGIÃO

(%)

A. Primário	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Norte	2,9	57,5	33,1	6,6
Nordeste	0,1	40,0	46,2	13,7
Sudeste	0,1	68,2	18,2	13,5
Sul	0,1	58,9	30,7	10,4
Centro-Oeste	0,3	66,9	21,6	11,3
BRASIL	0,3	57,5	29,8	12,4
B. Secundário	**Federal**	**Estadual**	**Municipal**	**Particular**
Norte	6,9	77,4	1,3	14,4
Nordeste	3,8	56,9	11,4	27,9
Sudeste	1,5	64,0	3,5	31,0
Sul	3,7	72,4	1,1	23,1
Centro-Oeste	3,9	74,2	1,4	20,5
BRASIL	2,8	65,1	4,7	27,5

FONTE: IBGE, *Anuário Estatístico 1993*, p. 2-181, 2-193.

Os respectivos papéis das administrações estadual e municipal no provimento de escolas de 1º grau diferem significativamente por região (ver Tabela 3.2). No Nordeste, quase a metade de todos os alunos de 1º grau freqüentam escolas municipais, enquanto no Sudeste esses mesmos alunos não chegam a 20%. As diferenças dentro de cada região têm quase a mesma amplitude. No Nordeste, por exemplo, 56% dos alunos de 1º grau do Maranhão freqüentam escolas municipais, enquanto que no Rio Grande do Norte são freqüentadas por apenas 37% desses alunos. No Sudeste, o Estado do Rio de Janeiro conta com mais de 40% de alunos de 1º grau em escolas municipais (em grande parte devido à história administrativa singular da cidade do Rio de Janeiro), enquanto no Estado de São Paulo menos de 10% desses alunos freqüentam escolas municipais. As diferenças entre os estados nas percentagens de escolas de 2º grau vinculadas às administrações estaduais ou municipais são bem menores, com a percentagem de escolas municipais excedendo 10% apenas no Estado nordestino de Pernambuco.

Os papéis assumidos por estados e municípios diferem sistematicamente dentro de cada estado. Os governos estaduais são normalmente responsáveis pelas escolas localizadas nos centros urbanos, cabendo as escolas das áreas rurais e

periferias urbanas às autoridades locais. Tipicamente, as escolas estaduais são melhor financiadas e equipadas e empregam professores melhor qualificados do que as municipais. No Nordeste, em 1987, os gastos por aluno em escolas estaduais atingiam mais do dobro dos gastos em escolas municipais, enquanto no Sul, estes últimos eram 50% maiores[46] (ver Tabela 3.3). Virtualmente, todas as escolas de 2º grau operadas pelos governos estaduais, encontram-se nos centros urbanos, o que torna difícil, senão impossível, o acesso à escolarização além das séries primárias para a maioria dos alunos rurais.[47] A divisão entre escolas estaduais e municipais tem sido um dos principais determinantes da desigualdade no sistema educacional brasileiro. O ideal de educação para todos, portanto, permanece distante, uma vez que os alunos freqüentam sistemas divergentes.

TABELA 3.3 DESPESAS POR ALUNO, 1987, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, LOCALIZAÇÃO E REGIÃO

	(USD$)	
	Estadual	Municipal
Norte		
Urbano	78,6	38,0
Rural	56,4	34,3
Nordeste		
Urbano	70,8	49,3
Rural	56,0	26,4
Centro-Oeste		
Urbano	80,2	56,8
Rural	112,8	37,9
Sudeste		
Urbano	183,4	228,5
Rural	201,8	146,9
Sul		
Urbano	152,9	105,1
Rural	135,6	109,4
BRASIL		
Urbano	111,4	96,8
Rural	163,3	46,9

FONTE: Antonio Carlos da Ressurreição Xavier e Antonio Emílio Sendim Marques, "Quanto custa um aluno nas escolas que os Brasileiros freqüentam?" (Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Social [IPEA], 1967), Tabela 2.

A parcela das matrículas em escolas particulares de 1º e 2º graus tem declinado, pelo menos desde 1960, uma vez que a oferta pública se expandiu (ver Tabela 3.1). Tal declínio tem-se evidenciado especialmente em nível secundário, no qual quase toda a crescente demanda por escolarização pós-primária inicial tem sido atendida por escolas públicas. Essa tendência é menos consistente a nível do 1º grau, com as matrículas em escolas particulares flutuando em torno de 12%, devido a mudanças nas circunstâncias econômicas e políticas.

No início da década de 80, por exemplo, houve um pequeno deslocamento de matrículas de escolas particulares para as públicas, que pode ser atribuído à recessão e ao aumento das mensalidades escolares. Essa tendência reverteu-se na metade da década, quando aumentaram os subsídios públicos e o controle das mensalidades incluído nos sucessivos planos econômicos reduziu o custo real das escolas particulares. Desde então, a tendência voltou a reverter-se com a retirada do controle de preços.

No nível superior, a parcela de matrículas em instituições privadas aumentou rapidamente entre 1960 e 1980, porquanto as autoridades públicas em todos os níveis falharam em responder à elevação explosiva da demanda por matrículas em cursos superiores (ver Tabela 3.1.). Desde 1980, todavia, a estagnação econômica vem reduzindo a demanda de vagas, ao passo que os governos estaduais, e mesmo alguns municipais, vêm aumentando a oferta pública. A parcela de matrículas em instituições privadas declinou no início da década e vem-se recuperando lentamente desde então.

Desde 1961, tem-se atribuído um papel fundamental aos Conselhos Federal (CFE) e Estaduais de Educação (CEEs) na definição e acompanhamento das políticas educacionais que governam as escolas públicas e privadas. O CFE foi concebido originalmente pelos escolanovistas como a principal fonte de autoridade sobre o sistema educacional. Deveria incluir "pessoas de notável saber e experiência em matéria de educação," além de representantes das várias regiões, dos diferentes níveis de instrução e instituições educacionais públicas e privadas.[48] Esperava-se que os membros do CFE fossem basear-se em análises técnicas isentas ao delinearem as políticas educacionais, deixando a administração do sistema ao MEC e às Secretarias Estaduais de Educação.[49] Os CEEs deveriam desempenhar papéis análogos em nível estadual.

O poder dos Conselhos tem variado ao longo do tempo. Durante a era militar, o CFE desempenhou o papel previsto pelos escolanovistas, e o MEC funcionou principalmente como uma agência implementadora de políticas predeterminadas.[50] Mas, em vez de constituir uma fonte competente e independente de análise isenta e qualificação técnica, o CFE integrou-se estreitamente ao aparato de planejamento mais amplo do regime, às custas de sua própria autonomia e integridade intelectual.[51] Importantes decisões políticas eram muitas vezes tomadas inteiramente fora do sistema educacional.[52] Ultimamente, a importância do CFE e dos CEEs tem sido, em grande parte, superada pelo poder administrativo do MEC e das secretarias estaduais.

A composição dos Conselhos tem sido matéria de disputa desde o princípio. O direito dos representantes das escolas privadas à participação como membros do CFE e dos CEEs havia sido inicialmente reconhecido e a versão final da LDB havia estipulado sua inclusão.[53] Na verdade, porém, os representantes das escolas particulares têm dominado os Conselhos em nível federal e especialmente em nível estadual, usando-os para fazer avançar seus próprios interesses contra aqueles do sistema público.[54] Em conseqüência, os papéis do CFE e dos

CEEs no sistema educacional têm sido objeto de intensa controvérsia em recentes debates políticos.[55]

Uma vez que os problemas do sistema do ensino fundamental são tremendamente onerosos, muitas inovações políticas recentes têm-se localizado *fora* do sistema formal de ensino, mediante a criação de instituições autônomas responsáveis pela realização de propósitos específicos.[56] Entre as mais importantes dessas instituições, encontram-se a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE); uma sucessão de órgãos encarregados de alfabetização (MOBRAL, Fundação EDUCAR, PNAC) e programas de treinamento industrial e comercial (SENAI e SENAC). Uma outra estratégia tem-se valido de projetos de financiamento interno ou internacional, destinados ao desenvolvimento ou testagem de novas abordagens. Porém nenhum desses projetos foi muito bem-sucedido sequer em seus próprios termos e, por definição, nenhum logrou atacar os problemas estruturais do sistema como um todo.

A FAE é uma autarquia governamental independente do Ministério da Educação, responsável pela distribuição de assistência material aos estudantes brasileiros. Suas atribuições são o fornecimento de livros e materiais didáticos a todos os estudantes do País e a organização e financiamento de programas de merenda escolar. Os recursos necessários para esses fins são imensos, e, só em 1987, o seu orçamento atingiu mais de um terço de todos os gastos federais com o ensino fundamental. Quase 80% dos recursos da FAE provêm de fundos à disposição do Presidente da República, oriundos do programa FINSOCIAL.[57] Em anos recentes, a FAE vem expandindo suas atividades em várias áreas (programas de saúde, treinamento de professores, distribuição de bolsas de estudo) que são, na melhor das hipóteses, periféricas, em relação à sua missão original.

A quantidade de recursos controlados pela FAE e a ausência de fiscalização efetiva sobre suas atividades têm provocado freqüentes escândalos, particularmente no caso da merenda escolar. Em linhas mais gerais, a distribuição dos recursos da FAE têm sido quase sempre mais orientada para o interesse dos políticos locais e de Brasília, do que o das crianças às quais são explicitamente destinados (ver Capítulo 4 para uma discussão adicional). O esforço da FAE para fornecer merenda escolar tem sido, no entanto, relativamente bem-sucedido quanto à consecução de seus objetivos centrais. Um levantamento realizado em 1985 revelou que 98% das escolas urbanas e 84% das escolas rurais serviam regularmente a merenda escolar a seus alunos, embora quase a metade de todas as escolas (e mais de 70% no Norte e Nordeste) experimentassem dificuldades e atrasos na entrega dos mantimentos.[58]

O empenho da FAE para fornecer livros e equipamentos aos estudantes e escolas carentes tem encontrado vários problemas no decorrer do tempo. O controle do programa era altamente centralizado e sua administração consumia grande parte dos recursos.[59] A produção de livros didáticos continua a ser dominada por uma série de grandes editoras do Sudeste, que lutam para influenciar o processo de seleção em todos os níveis do sistema educacional. Até recentemente, os professores tinham um papel apenas periférico na seleção de livros didáticos, o

que resultava quase sempre em deficiente adequação do livro didático ao currículo.[60] Não raro, livros e equipamentos chegavam às escolas ao final do ano letivo, se é que alcançavam o destino, e os livros muitas vezes eram de baixa qualidade, tanto em termos de conteúdo quanto de formato.[61]

Em anos recentes, e, de certa forma, em resposta a esses problemas, a FAE descentralizou a responsabilidade operacional tanto em relação ao livro didático quanto à merenda escolar. Os livros didáticos vêm sendo selecionados e adquiridos em nível estadual, enquanto a merenda escolar passou à atribuição municipal. Conquanto a descentralização tenha transferido muitos dos problemas associados à assistência ao estudante aos níveis inferiores de governo, isso tem sido visto, de modo geral, como um passo necessário para alcançar maior eficiência e relevância dentro do sistema educacional.[62]

De modo semelhante, outros órgãos são independentes da supervisão do MEC. Os programas de alfabetização, por exemplo, desde o MOBRAL do governo militar até o PNAC do governo de Collor, têm sido organizados e financiados fora do sistema de educação formal. O MOBRAL foi estabelecido pelo governo militar, em 1967, modelado nos métodos de alfabetização desenvolvidos no Nordeste, com grande sucesso, por Paulo Freire.[63] Foi concebido como um programa emergencial, cuja meta original era reduzir o número de adultos analfabetos no Brasil, de 19 milhões para 10 milhões até 1972.[64] De acordo com o Ministro da Educação da época,

> "[O MOBRAL] deve ter seu papel cumprido e o mais cedo possível acabado, porque ele não deve ser eternizado, pois seria um absurdo. Deve ser o mais cedo possível concluído e aí, sim, as fontes adicionais poderiam ser todas carreadas para o ensino primário".[65]

O MOBRAL foi criado como uma fundação semipública, com suas próprias fontes de financiamento, e tendo um presidente diretamente subordinado ao Presidente da República e não ao Ministro da Educação.[66] No início da década de 70, suas campanhas de alfabetização e outras atividades alcançaram números relativamente grandes de pessoas. Em 1973, por exemplo, quase cinco milhões de brasileiros participaram de seus programas de alfabetização funcional, e, ao longo da década, mais de 30 milhões de pessoas participaram de atividades sob os auspícios do MOBRAL. Todavia, após esse clímax, o número de participantes passou a declinar rapidamente, caindo para 3,4 milhões em 1979 e menos de 700 mil em 1983.[67] As estatísticas oficiais indicam que aproximadamente um terço dos participantes dos programas de alfabetização foram alfabetizados. A percentagem de alfabetizados declinou no decorrer do tempo e há dúvida quanto à profundidade da alfabetização adquirida pelos participantes através do programa.[68]

A partir de sua origem como um programa emergencial, o MOBRAL logo se tornou um sistema paralelo, com sua própria burocracia e fontes de financiamento. Em 1974, por exemplo, quando as matrículas começaram a declinar, o MOBRAL expandiu sua clientela à faixa etária de 9 a 14 anos, colocando-se em

competição direta com o sistema escolar formal.[69] No curso da década de 70, os índices altos de analfabetismo continuaram constantes, mas o MOBRAL criou novos programas em várias áreas fora de sua competência original, tais como educação em saúde, planejamento familiar, treinamento ocupacional e até mesmo educação pré-escolar.[70] Em 1980, a receita de suas fontes de financiamento alcançou quase 5% de toda a despesa federal com educação, propiciando um nível de apoio à iniciação de novos projetos de que sempre careceu o sistema formal de educação.[71]

Em 1981, o MOBRAL passou ao controle do Ministério da Educação, como uma última tentativa fútil de redirecionar suas atividades e reintegrá-las ao sistema de educação formal.[72] De acordo com a Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus, o MOBRAL perdeu a autonomia

> como conseqüência de sua ineficiência e gigantismo, e do erro do movimento em sua estratégia que, ao longo de 15 anos, se mostrou impotente para, ao menos, diminuir o avanço do analfabetismo no País.[73]

Em 1985, com o fim do regime militar, o MOBRAL finalmente desapareceu. Logo em seguida, porém, o governo de Sarney criou a Fundação EDUCAR, destinada a perseguir muitos dos objetivos do MOBRAL. O último diretor do MOBRAL foi designado como o primeiro diretor da Fundação EDUCAR, e as fontes de financiamento previamente alocadas ao MOBRAL foram transferidas ao novo órgão.[74] Os principais meios de operação da Fundação EDUCAR consistiram no desenvolvimento de projetos de alfabetização em conjunto com as administrações estaduais e municipais e na transferência de recursos federais para a provisão de serviços específicos. Em 1987, aproximadamente 10% da receita do MEC para o ensino fundamental foram canalizados através da Fundação EDUCAR.[75] Esta, por sua vez, foi abolida pelo governo de Collor, que logo a substituiu por sua própria iniciativa alfabetizadora, o PNAC, que funcionou de modo exatamente idêntico, repassando recursos aos governos estaduais e locais para financiamento de projetos específicos.[76] Apesar de todos esses esforços, o número de analfabetos no Brasil em 1990 era aproximadamente o mesmo que em 1967, quando foi criado o MOBRAL.

Outros órgãos independentes, com importantes responsabilidades no sistema educacional, são o Programa Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Programa Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). O SENAI e o SENAC foram criados, respectivamente, em 1942 e 1946, a fim de oferecer treinamento industrial e comercial a jovens e adultos fora da escola. Eram administrados pela Câmara Nacional da Indústria e pela Câmara Nacional do Comércio e financiados pela contribuição voluntária sobre a folha de pagamento das empresas industriais e comerciais.[77] A qualidade do treinamento proporcionado é relativamente alta e os egressos desses programas são geralmente bem-sucedidos na obtenção de empregos.[78]

Um último grupo de instituições educacionais que operam paralelamente ao sistema de educação formal é constituído pelos centros integrados de serviço social e educacional, originalmente criados no Rio de Janeiro, pelo governo Brizola, como Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), e copiados em nível nacional pelo Presidente Collor como CIACs.[79] Essas iniciativas baseiam-se em duas premissas principais. A primeira é que as múltiplas carências (educacionais, nutricionais, médicas e sociais) sofridas pelas crianças pobres são inter-relacionadas e devem ser atacadas simultaneamente. A segunda é que o déficit educacional que atrasa as crianças carentes não pode ser superado nas três ou quatro horas da típica jornada escolar, razão pela qual essa jornada deve ser estendida. Em bases conceituais, as instituições do tipo dos CIEPs e CIACs fazem bastante sentido.[80]

De fato, porém, a força conceitual dos CIEPs e CIACs subordinou-se ao contexto político em que cada projeto foi implementado. No Rio de Janeiro, por exemplo, os CIEPs foram concebidos e desenvolvidos, em grande parte, como um gesto populista, ao invés de constituírem uma política educacional coerente.[81] Financiados através de um fundo especial administrado fora da Secretaria de Educação, alguns deles foram construídos em bairros com pequena população estudantil.[82] A elegância e a complexidade arquitetônicas e a impropriedade de muitas das localizações tornaram sua construção e manutenção muito caras, uma vez que serviam apenas a uma pequena percentagem de estudantes. Em 1987, ao término do governo Brizola, menos de 4% das crianças matriculadas em escolas primárias no Estado do Rio de Janeiro freqüentavam os CIEPs.[83]

Em nível nacional, a construção dos CIACs foi organizada e financiada através do Ministério da Saúde, apesar da objeção declarada do Ministro da Educação, de modo a que o Presidente Collor pudesse reter seu controle político e financeiro.[84] A manipulação política direta do programa foi reduzida pelo Presidente Itamar Franco, que transferiu o controle dos CIACs (então rebatizados CAICs) ao MEC. Contudo, o programa manteve-se independente do restante do sistema de ensino fundamental.

Ao longo de sua história, os CIEPs e CIACs representaram um símbolo muito caro e altamente visível do fracasso do governo em cuidar dos problemas básicos do sistema de ensino fundamental.[85] Em ambos os casos, o alto custo da construção e operação de escolas de jornada integral, construídas e equipadas de acordo com um alto padrão, compatível com a prestação de um leque abrangente de serviços sociais aos alunos, desviava grandes quantidades de recursos necessários a melhoramentos destinados às demais crianças servidas pelo sistema educacional. De acordo com Cunha, por exemplo, a construção de um CIEP custava quatro vezes mais do que a de uma escola primária regular. O custo recorrente da jornada escolar integral, mais quatro refeições diárias e outros serviços auxiliares ultrapassava, em mais de 10 vezes, o custo de manutenção de um aluno em escola primária regular.[86] No Rio de Janeiro, a oportunidade de trabalhar nos CIEPs atraiu muitos dos melhores professores do sistema, tirando-os das escolas primárias re-

gulares, e deixando as crianças não-atendidas por esses centros numa situação pior do que aquela em que anteriormente se encontravam.[87]

Além disso, mesmo nos seus próprios termos, os CIEPs não conseguiram promover melhorias significativas no rendimento escolar dos alunos pobres. No Rio de Janeiro, os índices de aprovação, repetência e evasão não diferiam significativamente entre alunos dos CIEPs e de escolas regulares.[88] Há evidências ainda de que os pais dos alunos não desejavam a jornada escolar em tempo integral. No Rio de Janeiro, muitos pais mudaram seus filhos dos CIEPs para escolas regulares e muitos CIEPs, após consultas à comunidade, reduziram sua jornada escolar para cinco horas.[89]

Há duas explicações principais para a proliferação de instituições paralelas no sistema educacional brasileiro. A primeira aponta para o fracasso sistemático das autoridades públicas em todos os níveis quanto à solução dos problemas fundamentais das escolas públicas. O reconhecimento da incapacidade comprovada das instituições existentes para assegurar até mesmo oportunidades educacionais minimamente aceitáveis à maioria dos cidadãos tem sido acompanhado, há décadas, pela esperança cega de alcançar-se essa meta através da criação de novas instituições. O árduo trabalho de melhorar a qualidade do ensino proporcionado pelas escolas públicas é, assim, abandonado em favor da tarefa mais fácil de construir CIACs, ou financiar projetos de alfabetização. A segunda explicação é que a construção de novas instituições satisfaz melhor às demandas de políticos personalistas e clientelistas do que a reforma das instituições existentes. A alocação de recursos para instituições paralelas promove a identificação de determinados políticos com projetos específicos e propicia novas oportunidades para a distribuição de empregos e outras recompensas particularistas a atuais e futuros correligionários e eleitores.

Uma alternativa à criação de novas instituições no sistema educacional tem sido a implementação de projetos destinados a desenvolver ou testar estratégias de ampliação do acesso ou da melhoria da qualidade do sistema escolar público. Tais projetos têm uma longa história no Brasil, como é o caso do PRONORDESTE, PROMUNICÍPIO, EDURURAL, Monhangara, entre inúmeros outros,[90] e, em sua maioria, têm visado à melhoria educacional em regiões atrasadas, especialmente no Nordeste rural. Alguns têm recebido financiamento de fontes nacionais, enquanto outros são empreendidos com apoio financeiro de organismos internacionais, como a USAID, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Infelizmente, a longa série de projetos direcionados à solução da crise educacional em regiões atrasadas não mostra praticamente nenhuma evidência de haver gerado qualquer efeito duradouro, seja no equacionamento de problemas estudantis e docentes nessas regiões, seja na redução das desigualdades educacionais inter-regionais.

Um dos mais recentes e ambiciosos projetos na área de ensino fundamental foi o EDURURAL, que se prolongou por cerca de 10 anos e forneceu aproximadamente 92 milhões de dólares para investimento em ensino fundamental

em mais de 200 municípios do Nordeste rural. O projeto foi bem-sucedido em várias metas quantitativas: muitas salas de aula foram construídas ou equipadas, grande quantidade de mobiliário foi fornecida, grande número de livros-textos foram distribuídos, muitos professores foram treinados. Todavia, do mesmo modo que virtualmente todos os seus predecessores, o Projeto EDURURAL fracassou em seu objetivo declarado de melhorar a qualidade do ensino e do rendimento escolar. Uma cuidadosa avaliação dos resultados do projeto concluiu que ocorreram poucas diferenças significativas entre municípios participantes e não-participantes quanto a medidas de rendimento escolar dos alunos e, além disso, que nem todas as diferenças eram favoráveis aos municípios participantes do projeto.[91]

Várias razões têm sido apresentadas para o fracasso do EDURURAL, a maior parte relacionada ao caráter da política local no Nordeste rural. Interesses políticos orientaram a distribuição dos recursos entre um número de municípios significativamente maior do que o originalmente pretendido. Afinidades e favoritismo político afetaram a distribuição de recursos entre os municípios. Durante as campanhas eleitorais, os fundos do projeto foram desviados para fins não-educacionais.[92] As eleições locais resultaram em substancial rotatividade de técnicos envolvidos no projeto e de professores e diretores das escolas participantes, minimizando o impacto do componente de treinamento do projeto.[93] As relações ambíguas e clientelistas entre as autoridades estaduais e locais criaram problemas adicionais.

A criação de múltiplas instituições educacionais paralelas e a aplicação de grandes quantidades de recursos educacionais em projetos inovadores articulam-se estreitamente à terceira estratégia: a delegação da responsabilidade pela educação das crianças da classe média a escolas particulares. Em vez de prover escolas públicas de qualidade aceitável, o governo tem adotado políticas para assegurar que as crianças de classe média freqüentem escolas privadas. Em várias ocasiões, tais políticas incluíram o provimento de subsídios às escolas, o controle das mensalidades escolares, as deduções no imposto de renda para os pais e o fornecimento de bolsas de estudo.[94]

Apesar da história desanimadora dessas iniciativas políticas, nem todas as reformas em política educacional têm-se subordinado a interesses particulares de administradores ou políticos. Vários estados, por exemplo, vêm atacando o problema dos altos índices de repetência e evasão nas séries iniciais, através de experiências com o "currículo básico", em que a primeira e a segunda séries são unificadas pela promoção automática. Devido aos altos índices de reprovação e repetência na primeira série, a eliminação da seleção nesse nível pode aumentar a probabilidade de que as crianças permaneçam na escola e se alfabetizem. Tratar a primeira e a segunda séries como um único segmento pode também possibilitar que as crianças prossigam no seu próprio ritmo através do currículo, pelo menos em princípio.[95] Vale a pena notar que a maioria dessas inovações curriculares e pedagógicas vêm sendo adotadas em estados e municípios no

relativamente próspero Sudeste. No Nordeste, os esforços têm focalizado, quase exclusivamente, o aumento da disponibilidade de *inputs* materiais e o treinamento de professores, sem prestar muita atenção à organização e conduta das escolas e salas de aula.[96]

Financiamento da Educação

Os elementos básicos do sistema brasileiro de financiamento escolar compreendem um conjunto de normas constitucionais que regulam os gastos das receitas gerais, um certo número de fontes de receita reservadas para finalidades educacionais, e uma variedade de instituições criadas para realizar objetivos específicos.[97] Na retórica política e no planejamento tem-se priorizado a alocação de recursos públicos para o ensino primário. Contudo, a distribuição de recursos nem sempre reflete as prioridades políticas formais.

A partir de 1934, as Constituições brasileiras incluíram dispositivos, fixando as percentagens das receitas federais, estaduais e municipais a serem gastas com educação. De acordo com a Constituição de 1988, por exemplo, os governos estaduais e municipais devem gastar 25% de suas receitas de impostos e transferências com a educação, enquanto o governo federal deve gastar 18%.[98] A questão do cumprimento desse dispositivo pelo governo federal levantou considerável controvérsia, inclusive uma investigação do Congresso em 1988.[99] Supõe-se que os governos estaduais e municipais apliquem em educação, pelo menos, aquilo que se requer em lei, mas, na ausência de mecanismos efetivos de revisão dos gastos públicos ou de sanções pelo não-cumprimento, é virtualmente impossível verificar a realidade do cumprimento do dispositivo constitucional.[100] Em todo caso, a definição de educação que informa a lei é extremamente ampla, de tal modo que quase qualquer despesa se qualifica para os propósitos de cumprimento.[101]

A principal fonte de receita reservada para o ensino fundamental é o salário-educação, um imposto federal de 2,5% sobre o total da conta salarial da maioria dos empregadores,[102] criado pelo governo militar em 1964 para gerar novas receitas para a expansão e melhoria do ensino primário.[103] As receitas do salário-educação devem ser gastas em educação primária. Dois terços são restituídos ao Estado onde o imposto foi recolhido e um terço é retido pelo governo federal para distribuição entre estados e municípios, de acordo com critérios em princípio equalizadores. As empresas podem isentar-se do pagamento do imposto, a fim de manterem suas próprias escolas, ou reembolsarem as despesas educacionais de seus empregados ou dependentes. Podem, ainda, direcionar seus pagamentos a escolas particulares, através da concessão de bolsas de estudo aos filhos de seus empregados.[104]

Cotas específicas da receita das loterias federais e *royalties* da gasolina e gás têm sido também pré-fixadas para a educação, assim como isenção de impostos e incentivos fiscais, que vêm sendo utilizados para gerar recursos adicionais para atividades educacionais, incluindo ensino privado e alfabetização.

Uma terceira característica do sistema de financiamento escolar no Brasil é a proliferação de instituições autônomas ou semi-autônomas para atingir fins educacionais específicos. Como se observou anteriormente, muitas dessas instituições são financiadas por fontes externas ao orçamento educacional regular. Incentivos fiscais especiais foram estabelecidos para financiar o MOBRAL, por exemplo, e a FAE e os CIACs são financiados com fundos controlados pelo gabinete do Presidente da República. Como resultado, essas instituições encontram-se efetivamente isentas de coordenação ou controle por parte das autoridades do sistema educacional formal. Além disso, a manutenção de estruturas administrativas paralelas requer grandes quantidades de recursos que poderiam ser melhor aplicados na persecução e conquista de objetivos essenciais. Há, ainda, uma sobrecarga que tal duplicação administrativa coloca sobre as autoridades educacionais dos estados e municípios, obrigadas a buscar fundos para programas educacionais correlatos junto a inúmeros órgãos.

Antes de 1988, o controle dos recursos fiscais era altamente centralizado, e grande parte das rendas de muitos estados e da maioria dos municípios dependia de transferências federais. Em muitos municípios rurais do Nordeste, por exemplo, as transferências representavam mais de 90% de toda a renda pública. Os impostos locais eram mais produtivos nos estados e municípios mais ricos do Sul e Sudeste.[105] As mudanças tributárias introduzidas na Constituição de 1988 passaram o controle dos recursos tributários adicionais às administrações estaduais e, especialmente, às municipais. O impacto distributivo dessas mudanças favorece bastante os estados e municípios das regiões mais prósperas. Muitos municípios rurais do Nordeste controlam bases tributárias muito limitadas, mesmo sob a nova Constituição, enquanto o deslocamento de fontes de impostos para os estados e municípios significa menos verbas disponíveis para repasses federais aos carentes.[106]

Os repasses às administrações estaduais e locais são, no melhor dos casos, vagamente governados por regras distributivas e, assim, freqüentemente são alocados com base em critérios que priorizam as vantagens políticas, em vez de eqüidade e eficiência. Depois que o PMDB venceu 22 das 23 eleições governamentais de 1986, por exemplo, o valor dos repasses às administrações municipais (nível em que o partido governamental permaneceu forte) aumentou 600%, enquanto o valor dos repasses aos estados, de forma correspondente, foi reduzido.[107] Em 1988, cerca de 25% de todos os municípios baianos não receberam verbas federais, embora, em princípio, tivessem esse direito.[108] A informação sobre as várias fontes de recursos e procedimentos específicos para sua obtenção está simplesmente além da capacidade de muitas administrações municipais, que contratam intermediários especializados para esses fins.[109]

A eficácia dos repasses financeiros no tocante a melhorias no desempenho das escolas estaduais e municipais é ainda mais comprometida pela quase exclusiva dependência de financiamentos de projetos e por uma tendência a tratar os problemas educacionais através do desenvolvimento de novos programas, em vez de melhoramentos nas escolas existentes. As verbas federais só podem ser utiliza-

das para metas específicas, incluindo construção e recuperação de escolas, além de treinamento docente. As metas pré-fixadas podem ou não representar as necessidades mais urgentes das escolas locais, e o custo da avaliação e aprovação de projetos e de controle do desembolso de recursos é muito elevado.[110] A exigência de tranferência de recursos somente para metas específicas também enseja interferência e manipulação política na seleção de projetos.

A inflação acelerada também contribuiu para a ineficácia dos projetos e políticas educacionais. Em nível local, a inflação torna quase impossível trabalhar com orçamentos ou planejar, uma vez que o valor real dos recursos flutuava significativamente e, por vezes, loucamente de ano para ano.[111] Em nível central, os atrasos no repasse de recursos aos estados e municípios produziam enormes excedentes gerados pela inflação, mantidos fora do orçamento e utilizados para financiar projetos especiais. O *superávit* da inflação sobre os recursos investidos era tratado como recursos discricionários, não-sujeitos às regras distributivas que governam a alocação de receitas obtidas do salário-educação e outros impostos.[112]

São vários os mecanismos que permitem a transferência de grande quantidade de receitas públicas às escolas privadas.[113] A lei que regula o salário-educação, por exemplo, permite que as empresas participantes reduzam seus pagamentos ao governo de acordo com o montante que dispendem com a manutenção de suas próprias escolas ou com a concessão de bolsas de estudo para os filhos de seus empregados. Em 1986 e 1987, mais da metade de todas as verbas potenciais do salário-educação foram alocadas às escolas particulares mediante essa política.[114] Recursos adicionais são transferidos às escolas privadas pelos governos federal e estaduais, através da utilização de recursos públicos para "compra" de vagas nas escolas particulares e através da concessão de isenção de impostos.[115]

Há várias razões pelas quais o sistema de financiamento escolar brasileiro não consegue assegurar acesso escolar, pelo menos, de qualidade mínima a tantas crianças. Em primeiro lugar, apesar da incorporação de dispositivos nas sucessivas Constituições, especificando cotas de receitas públicas a serem alocadas para usos educacionais, o sistema de financiamento educacional como um todo carece de regras efetivas para regular a distribuição de recursos. Além do mais, tais regras, como se encontram definidas – incluindo as normas constitucionais – são freqüentemente evitadas ou ignoradas, uma vez que há poucas sanções à sua desobediência. O acesso aos recursos educacionais, portanto, permanece dependente de uma gama de fatores que tipicamente incluem região, riqueza, filiação política, mas freqüentemente excluem necessidade ou esforço.[116]

Uma segunda razão para o fracasso do sistema de financiamento escolar em prover vagas suficientes e um ensino de qualidade aceitável é que o sistema é excessivamente complexo. Os problemas colocados pela falta de regras decisórias "transparentes" para a distribuição de recursos e a proliferação de fontes de financiamento são complicados, pelo fato de que a maior parte das fontes de financiamento exigem dos governos estaduais e locais a aplicação de recursos em projetos específicos. Como resultado, o acesso à informação e a influência política são de tremendo valor na competição por recursos. Muitos municípios rurais empobrecidos e distantes de Brasília encontram obstáculos para tomar conhecimento da disponibilidade de recursos de determinadas fontes e experimentam dificuldades para dar cumprimento aos complexos procedimentos administrativos e contábeis. Tais municípios podem, por conseguinte, ter acesso negado ao apoio financeiro a que fazem jus.

Uma terceira razão para que o sistema de financiamento escolar deixe de garantir o direito ao ensino fundamental é que o sistema está aberto à manipulação política em vários níveis. Os Ministros da Educação direcionam recursos para os seus estados natais, e os membros do Congresso Nacional distribuem bolsas de estudo e "projetos especiais" nos seus redutos eleitorais. Em nível local, os fundos são usados para recompensar afilhados e futuros correligionários com cargos administrativos e docentes e com contratos de construção e prestação de outros serviços.[117] A interferência política na administração e financiamento do sistema educacional prejudica a qualidade do ensino, ao mesmo tempo em que inflaciona o seu custo.

Uma última razão pela qual o sistema de financiamento da educação falha em prover recursos suficientes para o sistema de ensino fundamental é que uma parcela excessiva dos gastos federais e estaduais com a educação destina-se ao sustento das instituições de educação superior (ver Tabela 3.4). Entre 1986 e 1989, a percentagem dos gastos do MEC alocados para a educação superior aumentaram de 50 para 65%.[118] Esse aumento foi alcançado às custas de reduções no financiamento do ensino primário. Entre 1986 e 1989 os gastos do MEC com ensino primário declinaram em 39% em termos reais, enquanto os gastos com ensino superior aumentaram em 59%. Os governos estaduais também expandiram seus sistemas de educação superior na década de 80, o que ocasionou uma marcante alteração no seu padrão de despesas educacionais. A cota de receitas estaduais carreadas para a educação superior permaneceu constante entre 1986 e 1988, enquanto os gastos estaduais totais com educação caíram em 20%. Os gastos dos governos estaduais com ensino fundamental declinaram em 28% no mesmo período.[119] Estima-se que 23% de todos os gastos com ensino público sejam alocados para o nível superior, embora as instituições superiores atendam apenas a 2% de estudantes no setor público.

A vasta gama de fontes financiadoras e a ausência de regras para administrar a distribuição de recursos combinam-se à multiplicidade de agências administrativas, contribuindo para diluir a responsabilidade, maximizar a arbitrariedade administrativa e minimizar a prestação de contas por parte do setor público. Os resultados podem ser vistos na precária qualidade de muitas escolas e nos baixos níveis de rendimento escolar dos alunos.

TABELA 3.4 MUDANÇA NOS GASTOS COM EDUCAÇÃO, POR NÍVEL E ÓRGÃO ADMINISTRATIVO, 1986-1989

(1986 = 100)

	Total	Primário	Secundário	Superior
MEC				
1986	100	100	100	100
1987	118	83	112	135
1988	124	65	130	156
1989	124	61	145	159
ESTADOS				
1986	100	100	100	100
1987	94	89	92	121
1988	80	72	72	101
1989	–	–	–	–
MUNICÍPIOS				
1986	100	100	100	100
1987	94	97	88	76
1988	80	85	82	58
1989	–	–	–	–

FONTE: Amadeo, Camargo, Marques, and Gomes, "Fiscal Crisis and Assymetries in the Educational System in Brazil," Tabelas 22, 27, 30.

Educação e Política

A administração das escolas está intimamente ligada ao sistema político mais amplo em todos os níveis. A posse de cada novo Ministro da Educação é acompanhada por mais de 300 nomeações políticas nos níveis mais elevados do sistema, incluindo os delegados em cada estado.[120] Os dirigentes das secretarias estaduais são nomeados pelos governadores, assim como os supervisores regionais e (até recentemente na maioria dos estados) os diretores escolares.[121] Nos sistemas municipais, dirigentes e diretores escolares são escolhidos pelos prefeitos, freqüentemente em consultas aos membros da câmaras municipais. Nas áreas rurais, até os professores obtêm e perdem seus empregos de acordo com critérios políticos, em vez de critérios profissionais.[122]

A dependência do sistema educacional em relação às autoridades políticas tem três conseqüências principais. A primeira é que a autonomia institucional do sistema fica substancialmente reduzida: o controle sobre as políticas educacionais e a alocação de recursos são conferidos a indivíduos que se encontram fora do sistema educacional. A segunda é que mesmo os responsáveis dentro do sistema educacional normalmente não são profissionais da educação e, sim, colegas e aliados de líderes políticos, que estão sempre mais interessados em alcançar metas políticas através do sistema educacional do que em melhorar o desempenho das escolas. A terceira é que cada eleição ou mudança de ministro acarreta uma

imensa rotatividade de cargos, dos níveis mais altos aos mais baixos do sistema educacional, com a substituição dos clientes dos que se vão pelos aliados dos que chegam. Sob tais circunstâncias, a acumulação de saber especializado é desestimulada e a continuidade das políticas educacionais é prejudicada.[123]

Nos últimos anos, uma variedade de inovações administrativas tem sido adotada, num esforço para aumentar a autonomia institucional das escolas e reduzir sua dependência direta do sistema político mais amplo. Tais inovações incluem esforços para assegurar contratos de trabalho docente, para limitar o emprego de professores leigos, para o estabelecimento de conselhos escolares eleitos e para a eleição direta dos diretores de escola pelos membros da comunidade escolar. Além disso, as secretarias de educação, tanto em nível estadual quanto municipal, têm se organizado em conselhos permanentes, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Ambas as organizações têm reivindicado cada vez mais o controle de seus próprios sistemas escolares. Essas inovações administrativas são ilustrativas de uma renovada seriedade por parte de algumas autoridades estaduais e locais em seus esforços para atacar antigos problemas educacionais. Nenhuma dessas inovações tem tido sucesso inequívoco. Contudo, o reconhecimento de uma necessidade de mudança e a vontade e capacidade de experimentar novas políticas proporcionam alguma base para otimismo quanto a melhorias eventuais no sistema educacional brasileiro.[124]

ACESSO E QUALIDADE

Tendências Recentes nas Matrículas

As matrículas têm-se expandido enormemente nas últimas seis décadas (ver Tabela 1.1). Em 1932, quando as primeiras estatísticas educacionais fidedignas foram coletadas, havia apenas 2.274.213 alunos em todos os níveis, 91% dos quais matriculados nas primeiras quatro séries da escola primária. Em 1991, o número de alunos matriculados em escolas primárias e secundárias havia aumentado para mais de 31 milhões, dos quais apenas 54% encontravam-se matriculados nas quatro primeiras séries. Em 1932, as matrículas nas universidades brasileiras totalizavam 21.526. Seis décadas mais tarde, o número de alunos em instituições de ensino superior havia aumentado mais de 90 vezes, para 1.985.825.

O crescimento das matrículas em escolas primárias foi particularmente rápido entre 1950 e 1960, nos anos em que a economia brasileira passou da dependência prévia na agricultura para uma ênfase crescente na industrialização, e enormes contingentes populacionais transferiram-se do campo para as cidades.[125] Nessa década, as taxas de matrícula aumentaram cerca de 6% ao ano e alcançaram 14% ao ano em alguns dos já atrasados estados nordestinos. A expansão ocorreu, em parte, por causa da elevação da demanda social pela escolarização que acompanhou a rápida urbanização e industrialização e, em parte, por causa da expansão da oferta de vagas escolares resultante dos frutos eleitorais a serem colhidos da construção de escolas e da contratação de professores.[126]

Desde então, a expansão das matrículas em escolas primárias tem diminuído, visto que sucessivas crises econômicas vêm reprimindo tanto a demanda por escolarização quanto a capacidade das autoridades públicas de expandirem ou melhorarem as escolas.[127] O Ministério da Educação estima que 86% de todas as crianças entre as idades de 7 a 14 anos freqüentavam a escola em 1990. As matrículas têm aumentado em todas as regiões e, mais rapidamente, no Nordeste. Porém as diferenças absolutas nas percentagens de crianças em idade escolar matriculadas nos estados do Nordeste e Sudeste eram, apesar de tudo, maiores em 1980 do que haviam sido em 1940 (ver Tabela 3.5). A variação entre áreas urbanas e rurais dentro das regiões é igualmente grande.

As matrículas em instituições secundárias e de ensino superior aumentaram ainda mais acentuadamente entre 1932 e 1987, crescendo aproximadamente 8% ao ano. Todavia, a taxa de expansão foi bem mais lenta nos anos da década de 80 do que anteriormente. Entre 1980 e 1991, o crescimento ficou em menos de 2% ao ano[128] (ver Tabelas 1.1 e 3.5). Não obstante, as taxas de matrícula permanecem baixas. Em 1990, de acordo com o MEC, apenas cerca de 16% dos jovens entre 15 e 19 anos estavam matriculados em escolas secundárias, e apenas 5% daqueles que completam as oito séries do 1º grau ingressam em instituições de ensino superior.[129]

TABELA 3.5 MATRÍCULAS DAS CRIANÇAS 5-14, POR ESTADO, 1940-1980

Estados	1940	1950	1960	1970	1980
Amazonas	28,3	15,9	35,1	45,6	48,1
Pará	37,5	21,8	52,1	58,1	49,7
Maranhão	17,5	11,3	24,5	39,7	35,6
Piauí	12,6	7,5	22,3	38,0	39,0
Ceará	15,5	9,0	29,7	37,9	42,4
Rio Grande do Norte	16,0	18,1	38,9	47,5	52,8
Paraíba	12,6	11,7	33,4	42,9	45,0
Pernambuco	17,9	9,9	37,2	50,4	51,7
Alagoas	16,1	9,0	29,3	40,0	38,2
Sergipe	24,9	15,0	40,2	48,7	48,0
Bahia	15,4	12,3	31,1	42,1	39,3
Minas Gerais	20,6	24,3	39,5	57,3	60,2
Espírito Santo	28,1	24,3	41,2	63,0	62,5
Rio de Janeiro	46,8	41,4	60,8	74,7	77,0
São Paulo	32,7	40,5	52,2	66,3	70,0
Paraná	28,5	25,9	36,7	53,3	59,2
Santa Catarina	34,2	42,4	46,8	62,5	63,2
Rio Grande do Sul	35,8	38,0	55,4	69,9	69,5
Mato Grosso	23,9	25,1	40,0	49,1	55,7
Goiás	12,2	11,2	33,1	54,2	60,2
Brasil	25,5	24,1	41,9	56,0	57,5

FONTE: IBGE, *Censos Demográficos*, 1940-1980.

Desempenho do Sistema Educacional

O ponto até onde as crianças brasileiras têm acesso a escolas primárias é matéria de debate entre pesquisadores. Alguns afirmam que praticamente todas as crianças passam, pelo menos, alguns anos na escola, e outros argumentam que muitas não conseguem se matricular.[130] Todavia, os problemas da repetência e evasão são universalmente reconhecidos. Mais da metade das crianças que se matriculam na 1ª série são reprovadas e obrigadas a repetir o ano. As sucessivas reprovações levam à evasão ainda nas primeiras séries. Cerca de metade do total de alunos abandona a escola antes de completar as oito séries do 1º grau.

A qualidade das escolas brasileiras é quase sempre muito baixa.[131] Um levantamento nacional sobre as escolas de 1º grau , realizado em 1985, revelou que sequer um quarto dos prédios escolares se encontrava em boas condições, e que 40% dos prédios situados no Nordeste rural necessitavam de sérias reformas. Cerca de 30% de todas as escolas não dispunham de carteiras suficientes para o número de alunos matriculados, e a maioria carecia de mapas, cartazes e outros materiais instrucionais.[132] Apesar dos esforços da FAE, a falta de livros e outros materiais persiste em muitas escolas.

Os professores das escolas públicas são, na maioria das vezes, mal qualificados, mal treinados e mal pagos. Nas áreas rurais, um grande número de professoras primárias sequer completaram, elas próprias, a escola primária. Muitas saíram-se apenas ligeiramente melhor do que seus alunos em testes padronizados administrados pelo Programa EDURURAL.[133] Os salários do magistério são baixos na maior parte do País. Muitas professoras recebem muito menos de um salário mínimo, sobretudo no Nordeste rural.

Os professores das escolas estaduais e particulares, em geral, possuem maior experiência e melhor qualificação do que os das escolas municipais. Além do mais, são quase universalmente organizados em sindicatos, ao passo que os regentes de classe municipais fora das grandes cidades dificilmente o são. Por essas razões, os professores estaduais são, via de regra (embora nem sempre), melhor remunerados do que os municipais. As escolas municipais, principalmente na zona rural, continuam a empregar grande número de professores leigos, que trabalham sem contratos e são, na maioria das vezes, apontados e dispensados de acordo com suas afinidades políticas.[134] Muitas dessas escolas oferecem apenas duas ou três séries, em vez das oito formalmente compulsórias, e várias séries podem ser lecionadas por uma única professora. Nas áreas urbanas, as escolas primárias funcionam quase invariavelmente em turnos e a maioria oferece meia jornada de ensino em dois turnos. Algumas escolas em São Paulo oferecem até seis turnos ao dia.[135]

A qualidade das escolas brasileiras varia sistematicamente entre as regiões. As escolas dos estados relativamente prósperos do Sul e Sudeste estão em melhor situação do que as do Norte e Nordeste, em virtualmente todos os índices (ver Tabelas 3.3 e 6.1, e capítulo 6 para uma discussão adicional). O problema não são exclusivamente as desigualdades regionais, mas também as desigualdades entre

áreas urbanas e rurais dentro das regiões. As escolas das áreas urbanas em todo o País são melhor equipadas e mantidas do que as das áreas rurais. As do Nordeste urbano algumas vezes possuem melhor situação do que as do Sudeste rural. Há também diferenças sistemáticas na qualidade do ensino através dos "sistemas" escolares, acreditando-se geralmente que as escolas privadas provêem instrução e instalações melhores que as escolas públicas, e que as escolas estaduais geralmente possuem qualidade superior às mantidas pelos municípios.

Considerações Finais

Como conclusão, é possível apontar dois problemas-chave no sistema educacional brasileiro. O primeiro é a freqüente e radical disjunção entre as metas publicamente declaradas e os objetivos de fato perseguidos pelos encarregados do sistema.[136] Apesar das repetidas afirmações de fé na importância crítica da escolarização para o crescimento econômico e a construção de uma sociedade mais democrática e eqüitativa, os sucessivos governos brasileiros não têm tratado a educação como alta prioridade.[137] O descaso para com o ensino fundamental tem sido especialmente pronunciado, como o demonstram as taxas de matrícula e alfabetização constantemente baixas, apesar de a retórica do compromisso com a educação primária universal e a erradicação do analfabetismo ter sido a mais barulhenta e a mais freqüente.

A disjunção entre valores formais e valores reais tem tido várias conseqüências. A política educacional brasileira caracteriza-se por um constante formalismo. Isso significa, por um lado, que a expressão de boas intenções e a passagem de leis incorporando-as passam a constituir fins em si mesmas, eximindo os encarregados do sistema de quaisquer obrigações futuras para com aqueles que freqüentam ou trabalham nas escolas sob o seu controle.[138] Conseqüentemente, o ceticismo quanto à eficácia das leis é bastante difundido, tanto entre aqueles que as fazem, quanto entre os que são obrigados a segui-las. Por outro lado, significa que a obediência aos requisitos legais formais esgota quase sempre a energia que poderia ser dedicada a melhoramentos na educação oferecida às crianças. Oliveira nota que, em um levantamento escolar no Nordeste rural, 85% das escolas visitadas estavam completamente atualizadas em relação a muitos formulários e relatórios requisitados pelo MEC e outros órgãos, embora em muitas dessas mesmas escolas a ausência de livros-texto, carteiras e até mesmo de giz, significasse que os alunos não estavam aprendendo virtualmente nada.[139]

O segundo problema fundamental do sistema educacional brasileiro é a desproporção na ênfase colocada sobre a administração e o controle às custas do ensino e aprendizagem. A proliferação de "sistemas" educacionais e de programas e projetos dentro dos sistemas implica um exército de burocratas sempre em expansão em todos os níveis e uma carga de despesas cada vez maior fora das escolas e salas de aula. O problema é por demais amplo e complexo, ironicamen-

te, porque os instrumentos de "controle" dentro do sistema educacional são quase exclusivamente formais e quase inteiramente ineficazes. O que se passa nas escolas é, de fato, virtualmente imune a controle, ou mesmo direção, por parte dos dirigentes públicos.[140] Apesar disso, o número de funcionários continua a crescer. O Ministério da Educação emprega cerca de 150 mil pessoas, e as estruturas administrativas são encargos igualmente pesados para os Estados e municípios.[141] Os custos associados à manutenção de tal empresa, juntamente com o emaranhado de papéis que acompanha nos esforços para assegurar conformidade com os procedimentos burocráticos representam sérios obstáculos ao alcance dos objetivos educacionais.

A complexidade organizacional do sistema educacional brasileiro é responsável também por outros problemas. Primeiramente, a falha em definir linhas de autoridade ou de divisão de responsabilidade administrativa e financeira entre quatro "sistemas" educacionais sobrepostos tem dado ensejo a que os dirigentes públicos, em todos os níveis, neguem ou evitem a obrigação constitucional de assegurar a oferta educacional a todos os cidadãos. Nem mesmo o estabelecimento do direito subjetivo (acionável) à escolarização na Constituição de 1988 resolveu o problema da cobrança de responsabilidade, por causa da difusão de responsabilidade dentro do sistema. Segundo, a proliferação de programas e fundos e a ausência ou ineficácia de regras distributivas explícitas maximizam a autoridade discricionária de administradores, oferecendo abundantes oportunidades para a busca de interesses privados às custas das finalidades públicas. Terceiro, a dependência de financiamento de projetos e de programas especiais exime os responsáveis pelas políticas de equacionarem os problemas fundamentais do sistema educacional e pulveriza os escassos recursos, dificultando a resolução dos problemas. Finalmente, a complexidade do sistema e sua permissividade a abusos administrativos e políticos torna praticamente impossível prever a quantidade de recursos educacionais que estará disponível em um dado estado ou município de um ano para outro, ou adotar ou implementar planos de melhoria educacional.

Conjuntamente, a disjunção entre valores formais e valores reais e o florescimento do aparato administrativo caracterizam um sistema educacional em que o controle de meios é de importância muito maior do que a persecução dos fins, que não são importantes nem são seriamente perseguidos – como promessas de campanha – porque têm uma vida à parte.[142] O controle sobre o aparato administrativo e a distribuição de recursos educacionais, todavia, pode ser usado para promover todos os tipos de propósitos, desde a oferta de empregos e contratos para clientes, passando pela punição de inimigos políticos, até a autopromoção ou o auto-enriquecimento. A conseqüência é um sistema educacional em que o sentido de propósito comum que propiciaria o alcance das metas públicas encontra-se quase inteiramente falido e em que os debates políticos focalizam, não a definição das metas professadas do sistema (sobre as quais há pouco desacordo), mas quem deve controlar os meios mediante os quais essas metas devem ser perseguidas. Os mais importantes desses debates são discutidos no Capítulo 5.

NOTAS

1. Sequer 5% da população em idade escolar freqüentava escola no tempo em que o direito à educação foi inicialmente estabelecido. Ver Robert J. Havighurst and J. Roberto Moreira, *Society and Education in Brazil*, (Pittsburgh: University of Pittisburgh Press, 1965), p. 85.
2. Divonzir Arthur Gusso, "Políticas e Reformas Educativas," (Trabalho apresentado ao Seminário Inter-regional "Inércia e Mudança nos Sistemas Educativos da América Latina e dos Países Africanos de Língua Ibérica," Brasília, 1980); e Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da Educação no Brasil*, (Petrópolis: Editora Vozes, 1978).
3. David N. Plank, "The Expansion of Education: A Brazilian Case Study," *Comparative Education Review* 31 (August 1987): 361-376.
4. Anísio Teixeira discutiu o dualismo característico do sistema educacional em muitos de seus trabalhos. Ver, por exemplo, *Educação não é privilégio*, (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968), p. 29, 62-63. Uma breve revisão histórica da legislação e políticas relativas ao dualismo educacional é apresentada em Maria Graziela Feldmann, *Estrutura do Ensino de 1ª Grau: A Proposta e a realidade*, (Petrópolis: Editora Vozes, 1984), p. 21-43. Celso de Rui Beisiegel apresenta uma análise ainda mais sucinta em seu prefácio a um estudo de caso da expansão da escola secundária em São Paulo. Ver Marília Pontes Sposito, *O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo*, (São Paulo: Edições Loyola, 1984), p. 11-12. O Ministro da Educação em 1971 (Jarbas Passarinho) resumiu o dualismo educacional assim: "... escola secundária para os nossos filhos e escola vocacional para os filhos dos outros." Citado em Amaral Fontoura, *A Reforma do Ensino*, (Rio de Janeiro: Gráfica Editora Aurora Limitada, 1975), p. 84. A Constituição de 1937, Artigo 129, referia-se ao "ensino pré-vocacional e profissional para as classes menos favorecidas..." Ver Leslie M. J. S. Rama, *Legislação do Ensino: Uma Introdução ao seu Estudo*, (São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1987).
5. Fábio Konder Comparato argumenta que a educação da elite sempre teve prioridade para os Jesuítas. Ver Fábio Konder Comparato, *Educação, Estado e Poder* (São Paulo: Editora Brasiliense, 1987) p.76.
6. Romanelli, *História da Educação*, p. 36; Havighurst and Moreira, *Society and Education*, p. 85.
7. Rama, *Legislação do Ensino*, p. 30.
8. A população do Brasil em 1889 era de aproximadamente 14 milhões, o que sugere uma taxa nacional de matrículas de crianças de 7 a 11 anos inferior a 14%. Para dados históricos sobre matrículas no ensino primário ver Havighurst and Moreira, *Society and Education*, p. 85; para uma discussão de iniciativas referentes à educação de ensino médio e dados de matrículas, ver p. 74-76. Ver também Romanelli, *História da Educação*, p. 40.
9. Rama, *Legislação do Ensino*; Romanelli, *História da Educação*, p. 42; Havighurst and Moreira, *Society and Education*, p. 83.
10. Para uma revisão completa dos debates educacionais ocorridos na década de 20 e início da década de 30, ver Carlos R. Jamil Cury, *Ideologia e Educação Brasileira: Católicos e Liberais*, (São Paulo: Cortez Editora, 1986). Ver também Havighurst and Moreira, *Society and Education*, p. 91-92; e Romanelli, *História da Educação*, p. 128-129.
11. O "Manifesto dos Pioneiros" está reeditado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 91 (1963): 108-127. Antecipando os debates em torno da LDB na década de 50, o Manifesto foi atacado pela Liga de Eleitores Católicos como "socialista e comunizante." Cury, *Ideologia e Educação*, p. 23.

12. Mais tarde, as funções do novo Ministério foram separadas; o Ministério da Educação e Cultura foi estabelecido em 1953. Augustus F. Faust, *Brazil: Education in an Expanding Economy* (Washington: HEW, 1959), p. 20.
13. A principal diferença entre as propostas dos Pioneiros e a Constituição de 1934 foi que nesta última o ensino religioso era matéria obrigatória em todas as escolas públicas. Rama, *Legislação do Ensino*.
14. A percentagem federal foi estabelecida em 10% e a dos estados e municípios em 20%.
15. Rama, *Legislação do Ensino*. Ver especialmente os Artigos 150, 151, 156 e 158 da Constituição de 1934 e o Artigo 129 da Constituição de 1937. Ver também Romanelli, *História da Educação*, p. 152-153.
16. Para uma discussão, ver Romanelli, *História da Educação*, p. 167-169.
17. João Eduardo Rodrigues Villalobos, *Diretrizes e Bases da Educação: Ensino e Liberdade* (São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1969).
18. O Ministro da Educação responsável pela versão original da LDB colocou a necessidade de uma "revolução" no sistema educacional brasileiro, enquanto o Presidente da Associação Educacional Católica (AEC) afirmava a superioridade da "evolução" no processo de mudança social. Ver Danilo Lima, *Educação, Igreja e Ideologia*, (Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1978), p. 89. Cury revisa as posições católica e liberal nesses debates com base em documentos dos anos 30 em *Ideologia e Educação Brasileira*.
19. Sobre o debate em torno da LDB, ver Villalobos, *Diretrizes e Bases*, 1969; e Lima, *Educação, Igreja e Ideologia*. Para discussões amargamente críticas da LDB tal como foi finalmente aprovada, ver Amaral Fontoura, *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, (Rio de Janeiro: Gráfica Editora Aurora, 1965); e Lauro de Oliveira Lima, *Tecnologia, Educação e Democracia*, (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965), esp, p. 29-41. Fontoura (p. 16) cita um membro do Congresso Nacional: "É uma lei com a qual ou sem a qual tudo continua tal e qual."
20. Arlete Marques da Silva, *Educação: Terra de Ninguém*, (São Paulo: Edições Loyola, 1983), p. 65, 180; Bárbara Freitag, *Estado, Escola e Sociedade*, (São Paulo: Edart Livraria Editora, 1973), p. 100-103. Ver também Romanelli, *História da Educação*, p. 223.
21. Romanelli, *História da Educação*, p. 227.
22. Cláudio de Moura Castro, "What's Happening in Brazilian Education?" in *Social Change in Brazil, 1945-1985: The Incomplete Transition*, Edmar L. Bacha and Herbert S. Klein (eds.), (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989), p. 272.
23. A assistência técnica fornecida pela USAID entre 1964 e 1968 foi importante na orientação e financiamento das reformas em todos os níveis do sistema educacional. Ver Romanelli, *História da Educação*, p. 212-213, para uma revisão e análise dos 12 acordos MEC-USAID. Ver também José Oliveira Arapiraca, *A Usaid e a Educação Brasileira*, (São Paulo: Cortez Editora, 1982).
24. A tentativa de "profissionalização" visava a introduzir conteúdo vocacional em todo o currículo, tanto a fim de identificar e desenvolver as aptidões de cada aluno como também para reduzir o estigma ligado a qualquer aprendizado não-acadêmico. Para uma discussão extensa e simpática, ver Amaral Fontoura, *A Reforma do Ensino*, especialmente p. 84-137. Para uma revisão mais crítica, ver Nigel Brooke, "The Diversification of Secondary Education in Latin America: The Case of Brazil," in *Education in Latin America*, ed. Colin Brock and Hugh Lawlor, (London: Croom Helm, 1985), p. 152-153. Para uma análise dos efeitos da Lei sobre as escolas primárias, ver Feldmann, *Estrutura do Ensino de 1ª Grau*, p. 70-83. Ver também Dermeval Saviani, *Política e Educação no Brasil* (São Paulo: Cortez Editora, 1987), p.126.

25. Ver Fontoura, *A Reforma do Ensino*; Romanelli, *História da Educação*, p. 247-248; e Hilda Strozenberg Szklo, "Basic Educational Reform in Brazil and Peru, 1970-1973," Ph.D. Dissertation, University of Maryland, 1978.
26. Para uma história da implementação e posterior abandono da "profissionalização" do ensino fundamental e médio, ver Paulo Nathanael Pereira de Souza, *Educação na Constituição e Outros Estudos*, (São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1986), p. 105-130. Ver também Brooke, "Diversification of Secondary Education."
27. Diferentemente da Constituição de 1946, a Constituição militar de 1967 não determinava às agências governamentais a aplicação de uma cota determinada das suas receitas na educação, embora essa exigência tenha sido readotada para os municípios em 1969. Ver David N. Plank, "Issues in Brazilian School Finance," *Journal of Education Finance* 15 (Spring 1990), pp. 503-504. Sobre a centralização de recursos fiscais sob os militares, ver também Dennis J. Mahar and William R. Dillinger, *Financing State and Local Government in Brazil: Recent Trends and Issues*, World Bank Staff Working Papers Number 612, (Washington: IBRD, 1983).
28. Ver Nancy Birdsall, Barbara Bruns, and Richard Sabot, *Opportunity Foregone: Education, Growth, and Inequality in Brazil*, (Washington DC: Inter-American Development Bank, in press).
29. Ver Lei 5.692/71, Artigos 52 e 59, in Rama, *Legislação do Ensino*, p. 137, 139.
30. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Artigo 212, Parágrafo 3; e Artigo 60 das "Disposições Constitucionais Transitórias."
31. Ver, por exemplo, José Amaral Sobrinho: "O MEC e o Ensino Fundamental: o que os Gastos Revelam," in *Estado e Educação*, ed. Jacques Velloso, Guiomar Namo de Mello, Lilian Anna Wachowicz, e outros (Campinas, SP: Papirus: CEDES: ANPED: ANDE, 1992); e José Amaral Sobrinho, "O Governo Federal e os 18% do Orçamento para a Educação," *Relatório Interno do IPEA*, CPS-No 04/91, Julho/91.
32. Ver Robert E. Verhine, "Brazil," *Comparative Education Review* 36 (May 1992).
33. Referindo-se às Constituições brasileiras precedentes, Souza, *Educação na Constituição*, p. 35, nota que "A responsabilidade do Estado [de prover educação] tem sido circunscrita ao terreno das boas intenções (as intenções filantrópicas), as quais têm servido para negar recurso legal àqueles excluídos do sistema educacional".
34. A versão da LDB atualmente em discussão no Congresso inclui um dispositivo segundo o qual qualquer cidadão ou grupo de cidadãos legalmente reconhecido (p. ex., associações comunitárias, sindicatos) pode apresentar demandas de oportunidades educacionais básicas às autoridades públicas. Contudo, mais uma vez, a utilidade desse dispositivo depende da possibilidade dessas demandas serem reconhecidas e atendidas pelas autoridades públicas competentes. Para uma discussão, ver Ignez Navarro de Moraes e Rosemary Conti, "LDB: significado, limites e perspectivas," in DESEP/DNTE/CUT, A Educação e os Trabalhadores, (São Paulo: Editora Página Aberta, 1992), 98.
35. David N. Plank, "The Politics of Basic Education Reform in Brazil," *Comparative Education Review* 34 (November 1990), p. 538-559.
36. Silva, *Educação: Terra de Ninguém*, p. 65, 180; Plank, "Basic Education Reform."
37. Romanelli, *História da Educação*, p. 185-186.
38. Roseli Fischman, "Política Federal de Educação nos Planos Nacionais de Desenvolvimento," in *Escola Brasileira: Temas e Estudos*, (São Paulo: Editora Atlas S.A., 1987); Bárbara Freitag, *Estado, Escola e Sociedade*, p. 99-104.
39. Sobrinho, "O MEC e o Ensino Fundamental," p. 129-131; e Tabela 1.
40. "Manifesto dos Pioneiros", p. 120-21.
41. Villalobos, *Diretrizes e Bases*, p. 83.
42. Pesquisas sobre o *vestibular* indicam que os estudantes que obtêm acesso às melhores universidades públicas provêm desproporcionalmente de famílias relativamente prósperas. Ver Carmen Lins Baía de Solari, "A Estratificação Social e as Oportunidades Educacionais: O Caso do Vestibular," in *Educação e Desigualdade no Brasil*, ed. Henry M. Levin et al., (Petrópolis: Editora Vozes, 1984). Ver também Jean-Jacques Paul e Laurence Wolff, "The Economics of Higher Education in Brazil," trabalho apresentado à reunião anual da Comparative and International Education Society, Annapolis MD, Março de 1992, cujos dados mostram que os alunos das universidades federais são desproporcionalmente recrutados das escolas privadas.
43. Dermeval Saviani, *Educação Brasileira: Estrutura e Sistema*, 6ª edição revista, (São Paulo: Cortez Editora, 1987); Benno Sander, *Sistemas na Educação Brasileira: Solução ou Falácia?* (São Paulo: Editora Saraiva, 1985).
44. Tudo isso foi apontado por Anísio Teixeira em 1957. Ver Anísio Teixeira, "A Municipalização do Ensino Primário," *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 27/66 (1957), p. 23.
45. A LDB conferiu *status* legal aos sistemas estaduais de educação, estabelecendo Conselhos Estaduais de Educação para geri-los, sob orientação do Conselho Federal de Educação e do MEC. Ver Silva, *Educação: Terra de Ninguém*, p. 89. Ver também Elba Siqueira de Sá Barretto e Lisete Regina Gomes Arelaro, "A Municipalização do Ensino de 1º Grau: Tese Controvertida," *Revista da Faculdade de Educação da USP* 11 (1985): 193-210.
46. Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e Antônio Emílio Sendim Marques, "Quanto custa um aluno nas escolas que os brasileiros freqüentam?" (Brasília: IPEA, 1987).
47. Os governos militares nas décadas de 60 e 70 favoreceram explicitamente as áreas urbanas em nível de planejamento educacional, na suposição de que as cidades necessariamente liderariam o curso do desenvolvimento. Ver Maria Inêz Salgado de Souza, *Os Empresários e a Educação: O IPES e a Política Educacional após 1964* (Petrópolis: Editora Vozes, 1981), p. 145; and Comptroller General of The United States, *U.S. Foreign Aid to Education: Does Brazil Need It?* (Washington: USGPO, 1973).
48. Villalobos, *Diretrizes e Bases*, p. 32; Dirce Mendes da Fonseca, *O Pensamento Privatista em Educação* (São Paulo: Papirus editora, 1992), p. 57; Haussman and Haar, *Education in Brazil*, p. 38-41.
49. Villalobos, *Diretrizes e Bases*, 1969, p. 56; ver também Fonseca, *O Pensamento Privatista em Educação*, p. 56.
50. Romanelli, *História da Educação*, p. 214.
51. Fonseca, *O Pensamento Privatista*, p. 71.
52. Sob o governo militar, decisões cruciais acerca de políticas educacionais e outras políticas sociais eram tomadas nos Ministérios das Finanças e Planejamento. Ver Maria do Carmo Campello de Souza, "The Brazilian 'New Republic': Under the 'Sword of Damocles'," in *Democratizing Brazil*, ed. Alfred Stepan, p. 353.
53. Villalobos, *Diretrizes e Bases*, 1969, p. 56 e 167.
54. Fonseca, *O Pensamento Privatista*, p. 85, 102 e passim; ver especialmente p. 106. Ver também Ministério da Educação, *Subsídios à Assembléia Nacional Constituinte: propostas e reivindicações dos educadores*, (Brasília: MEC, 1987).
55. As propostas de reforma do CFE são revistas por Fonseca, *O Pensamento Privatista*, p. 175 *et seq.* Para uma defesa dos papéis desempenhados pelo CFE e CEEs no sistema

educacional, ver Souza, *Educação na Constituição*, p. 63-82. Para perspectivas adicionais, ver May Guimarães Ferreira, "Conselho Federal de Educação: o Coração da Reforma," e Lilian Anna Wachovicz, "Breve Histórico do Conselho Estadual de Educação do Paraná no Contexto Brasileiro Atual," in Velloso et al., *Estado e Educação*.

56. Essa estratégia remonta pelo menos aos governos militares dos anos 60, que estabeleceram o MOBRAL e criaram um esquema de fornecimento de livros didáticos, equipamentos e merenda escolar semelhante em todos os aspectos importantes aos programas atualmente administrados pela FAE. Ver Jarbas Gonçalves Passarinho, "A Problemática da Educação no Brasil," Separata de *A Defesa Nacional*, Mar/Abr 1970, p. 47.
57. CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1987, p. 25; CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1988, p. 127; Fundação de Assistência ao Estudante, *Relatório 1987* (Brasília: MEC/FAE, 1988), p. 70-71. Para uma discussão do FINSOCIAL, ver José Carlos de Araújo Melchior, *O Financiamento da Educação no Brasil* (São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1987), p. 45-51.
58. Cláudio de Moura Castro e Philip R. Fletcher, *A Escola que os Brasileiros Freqüentaram em 1985*, p. 25. Ver também CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1988, p. 115.
59. CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1987, p. 20.
60. Várias questões relacionadas aos livros didáticos são discutidas em Bárbara Freitag, "Planos, Verbas e Boas Intenções," in *Nova República: um balanço*, ed. Flávio Koutzii (Porto Alegre: L & PM Editores, 1986), p. 135-136.
61. Tais fatos foram confirmados em entrevistas em 1987 e 1988.
62. Essa é a conclusão de uma recente avaliação da FAE, comissionada pelo Banco Mundial.
63. Iniciativas em pequena escala haviam sido desenvolvidas por governos precedentes. Ver Roberto Mário Cunha da Costa, *MOBRAL: nascimento, vida, paixão, morte*, (Rio de Janeiro: Shogun Editora e Arte, 1986), p. 14-16 e Melchior, *O Financiamento da Educação*, p. 55. Os programas de Paulo Freire foram fechados e ele próprio foi exilado logo após a tomada de poder pelos militares. O MOBRAL tentou utilizar o "método de alfabetização Paulo Freire" extirpando o conteúdo político que lhe dava significado. Ver Freitag, *Escola, Estado e Sociedade*, p. 93. Para discussões ulteriores sobre Freire, seus métodos e sua influência na alfabetização no Brasil, ver Celso de Rui Beisiegel, *Estado e Educação Popular* (São Paulo: Editora Pioneira, 1974).
64. Passarinho, "A Problemática da Educação no Brasil", p. 46.
65. Jarbas Passarinho, citado por Maria do Socorro J. Emerenciano, "Ensino Supletivo: do Transitório ao Permanente", in *Projeto Educação*, (Brasília: Senado Federal, 1979), p. 76. Passarinho nunca foi muito otimista sobre as perspectivas do MOBRAL vir a atingir suas metas. Já em 1970, ele declarara que os esforços do MOBRAL para elevar os índices de alfabetização "estavam fadados ao fracasso ou irrelevância". Passarinho, "A Problemática da Educação no Brasil", p. 15.
66. Costa, *MOBRAL*, p. 18. As maiores fontes de financiamento do MOBRAL eram os incentivos fiscais que permitiam às empresas aplicarem até 2% de seu imposto de renda na Fundação MOBRAL. A Fundação também recebia 6,75% da receita da Loteria Esportiva. Ver Freitag, *Escola, Estado e Sociedade*, p. 91, e Melchior, *O Financiamento da Educação*, p. 56, para uma discussão ulterior.
67. Ver Costa, *MOBRAL*, p. 51, e Melchior, *O Financiamento da Educação*, p. 55.
68. Estudos de acompanhamento indicaram que apenas 15 em cada 100 participantes completaram seus cursos e, mesmo assim, seus níveis de aquisição mantiveram-se relativamente baixos. Os alfabetizadores eram remunerados com base no número de alunos matriculados em seus cursos, o que tendia a inflacionar os dados sobre a matrícula. Ver Emerenciano, "Ensino Supletivo", p. 77, e Melchior, *O Financiamento da Educação*, p. 55. Ver também "Mobral foi utilizado para fins políticos", *Estado de São Paulo*, 23 de novembro de 1989.

69. Emerenciano, "Ensino Supletivo", p. 76.
70. Costa, *MOBRAL*, p. 30-52.
71. Melchior, *O Financiamento da Educação*, p. 112-113. Recursos adicionais foram obtidos de outras fontes dentro do governo federal (por exemplo, FINSOCIAL) e de estados e municípios participantes dos programas do MOBRAL. Ver também Costa, *MOBRAL*, p. 48-49.
72. Costa, *MOBRAL*, p. 87.
73. Citado por Melchior, *O Financiamento da Educação*, p. 55.
74. A percentagem do imposto de renda que poderia ser destinada à Fundação EDUCAR aumentou de 2 para 3%. Ver Costa, *MOBRAL*, p. 93.
75. CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1987, p. 23; CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1988, p. 127.
76. Logo após a criação do PNAC, o Ministro da Educação anunciou que a alfabetização de adultos não era mais prioridade do Ministério, embora essa declaração aparentemente viesse a ter pouco efeito sobre o programa. Ver Verhine, "Brazil", p. 258.
77. Haussman e Haar, *Education in Brazil*, p. 104-106.
78. Robert E. Verhine, *Educational Alternatives and the Determination of Earnings in Brazilian Industry* (Frankfurt: Peter Lang, 1993).
79. O Programa continuou no governo Itamar Franco, mas as instituições foram rebatizadas CAICs.
80. Anísio Teixeira introduzira e desenvolvera muitas das idéias em que se baseiam os atuais CIEPs na escola-parque experimental que ele havia criado na Bahia. O débito para com Anísio Teixeira é reconhecido por Darcy Ribeiro, que foi Secretário de Educação do governo Brizola. Ver Darcy Ribeiro, *Nossa Escola é uma Calamidade*, (Rio de Janeiro: Salamandra Editora, 1984), p. 84.
81. Informalmente, eram conhecidos como *Brizolões*. Ver Darcy Ribeiro, *Nossa Escola é uma Calamidade*, p. 84, e João Batista Araújo e Oliveira, "União, Estados e Municípios e o Sistema de Ensino Fundamental", in *Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica*, eds. Candido Alberto Gomes e José Amaral Sobrinho, (Brasília: IPEA, 1992), p. 70.
82. Fátima Cunha, "O Projeto CIEP de 1987 a 1990: O Desafio de Continuidade," in O Desafio da Escola Básica: Qualidade e Equidade, ed. Ligia Cademartori, (Brasília: IPEA, 1991). Cunha alega que a maioria dos CIEPs foi situada em locais proeminentes, a fim de obter máxima visibilidade política e vantagem eleitoral pela sua construção (p. 32). Oliveira nota que os CIEPs foram concebidos e administrados como um "projeto especial," separado dos sistemas de educação estadual e municipal. Ver "União, Estados e Municípios", p. 74.
83. Cunha, "O Projeto CIEP", p. 25.
84. Ver "Os CIACs sob fogo cruzado", *Veja*, 2 de outubro, 1991, p. 28, e "Os ministros-podres", *Veja*, 18 de dezembro, 1991, p. 19.
85. No dia em que assumiu o cargo, o Ministro da Educação do Presidente Fernando Henrique Cardoso declarou que o governo não construiria mais nenhum CAIC.
86. Cunha, "O Projeto CIEP", p. 26, 33.
87. Cunha, "O Projeto CIEP", p. 28; Oliveira, "União, Estados e Municípios", p. 72.
88. Cunha, "O Projeto CIEP", p. 33; e "A máquina que cospe crianças", *Veja*, 20 de novembro, 1991, p. 47.

89. Cunha, "O Projeto CIEP", p. 31, 34.
90. Sobre o PROMUNICÍPIO ver Barretto e Arelaro, "Municipalização", p. 203; sobre o EDURURAL, ver abaixo.
91. Ralph W. Harbison and Eric A. Hanushek, *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil* (New York: Oxford University press, 1992). Ver também David N. Plank, "*Review of Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*", *Comparative Educational Review* 38 (May 1994), p. 284-288.
92. CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1987, p. 8; Elba Siqueira de Sá Barretto, "Política Educacional e Educação das Populações Rurais", in *Educação na América Latina*, ed. Felícia Reicher Madeira e Guiomar Namo de Mello, (São Paulo: Cortez Editora, 1985).
93. Barretto, "Novas Políticas"; Harbison and Hanushek, *Educational Performance of the Poor.*
94. Essas medidas são discutidas posteriormente nos Capítulos 4 e 5.
95. Para uma discussão e avaliação ver Neuza Zapponi, "Experiências de Implantação do Ciclo Básico: Tentativas de Diminuição das Deficiências na Alfabetização", in Cademartori (ed.), *O Desafio da Escola Básica.*
96. O EDURURAL é um exemplo. Ver Harbison e Hanushek, *Educational Performance of the Poor.*
97. Para análises mais detalhadas do sistema de financiamento escolar brasileiro, ver Plank, "Issues"; David N. Plank, "Financing Basic Education in Brazil," in *Case Studies in Financing Quality Basic Education*, ed. Adrian Verspoor and Mun C. Tsang (Washington: The World Bank, 1993), e Melchior, *O Financiamento da Educação.*
98. Senado Federal, *Constituição Federativa da República do Brasil.* Brasília: Senado Federal, 1988, Artigo 212. A obrigação de gastar uma percentagem designada da receita na educação foi excluída das Constituições de 1937 e 1967. Através do tempo, as percentagens aumentaram de 10 para 18% para o governo federal e de 20 para 25% para os governos estaduais e municipais.
99. Melchior, *O Financiamento da Educação*, p. 102-124. Para evidências mais recentes, ver Sobrinho, "O MEC e o Ensino Fundamental".
100. Candido Alberto Gomes, "Transferências Intergovernamentais no Ensino Fundamental: Critérios e Processos Decisórios", manuscrito não-publicado; Thais Helena Costa, "O Financiamento da Escola Básica: O Papel do Tribunal de Contas", in Cademartori (ed.), *O Desafio da Escola Básica*; David N. Plank e Robert E. Verhine, "Níveis e Determinantes dos Gastos Locais com Educação na Bahia", *Pesquisa e Planejamento Econômico* 23 (Dezembro de 1993).
101. Barreto & Arelaro, "Municipalização", p. 198-199.
102. Banco Mundial, *Brazil: Finance of Primary Education* (Washington: IBRD, 1986); Melchior, *O Financiamento da Educação*; Plank, "Issues"; e Jacques Veloso, "Política Educacional e Recursos para o Ensino: O Salário-Educação e a Universidade", *Cadernos de Pesquisa* 61 (1987). Para uma discussão mais extensa dos problemas com o imposto e sua aplicação ver os artigos numa edição especial de *Forum Educacional* (1983).
103. Uma medida política anterior, instituída em 1942, requeria de empresas com mais de cem empregados a manutenção de escolas primárias para os seus empregados e dependentes.
104. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, *Salário Educação: Séries Históricas* (Brasília: Ministério da Educação, 1990).
105. Banco Mundial, *Finance of Primary Education*; Melchior, *O Financiamento da Educação*; Plank, "Issues".

106. Para um discussão, ver Anwar Shah, *The New Fiscal Federalism in Brazil* (Washington: IBRD, 1991).
107. As transferências aos municípios foram orçadas em 8,4% das despesas do MEC em 1986, mas, na ocasião, alcançaram 25,7%. As transferências aos estados foram orçadas em 31,8% das despesas do MEC em 1986, mas, no final, não ultrapassaram 13,6%. Ver CEC/IPEA, *Relatório Anual – 1987*, p. 10, 13, 25; para uma discussão, ver David N. Plank, "The Politics of Basic Education Reform in Brazil", *Comparative Education Review* 34 (November 1990). Semelhante foi o cálculo político que se seguiu às eleições de 1982, quando foi inicialmente adotada medida política fixando em 25% a cota federal da receita do salário-educação destinada aos municípios. Ver Velloso, "Política Educacional e Recursos".
108. Para uma discussão adicional, ver o Capítulo 4.
109. Sonia Maria Coimbra Kenski, "Padrões de Financiamento e Tomada de Decisão em Educação: Um Estudo de Caso de Cinco Cidades na Periferia de Curitiba", Dissertação de Mestrado, IEAE/FGV, 1976; Gomes, "Transferências", p. 25.
110. Banco Mundial, *Finance of Primary Education*, p. 42.
111. Plank, "Issues"; Olavo Brasil Lima Júnior, "Política Educacional no Brasil: Despesa Pública e Desequilíbrios Regionais", *Revista de Ciência Política* 23 (setembro/dezembro 1980) p. 87-110; José Amaral Sobrinho, "O MEC e o Ensino Fundamental".
112. David N. Plank, Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho, "Why Brazil Lags Behind in Educational Development", *La Educación* 117 (1994); Plank, "Financing Basic Education".
113. Ver o Capítulo 4 para uma discussão posterior.
114. Velloso, "Política Educacional e Recursos".
115. CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1987, p. 14-18. As isenções de impostos de pessoa física relativas a despesas educacionais foram suspensas por algum tempo e, em seguida, restabelecidas.
116. Plank, "Issues"; Plank e Verhine, "Níveis e Determinantes".
117. Barretto, "Novas Políticas"; Noêmia M. I. Pereira Leroy, *O Gatopardismo na Educação: Reformar para não Mudar: "O Caso de Minas Gerais"* (Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1986); Maria Cristina Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo de Estado sobre os Recursos Públicos da Educação de 1º e 2º Graus", Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990. Ver também Alberto Mello e Souza, "Considerações sobre a Distribuição dos Recursos Educacionais", *Em Aberto* 42 (1989), p. 31-33.
118. Paul e Wolff, "The Economics of Higher Education", p. 22-24. A principal razão da mudança foi um significativo aumento dos salários dos docentes em 1987. Outra razão tem sido a contínua elevação do número de professores e funcionários, apesar do declínio do número de estudantes. (??) Ver também Robert E. Verhine, "Higher Education in Brazil", in *International Encyclopedia of Higher Education*, ed. Philip Altbach, (New York: Garland Press, 1991), e Gomes, "Os Quatro Anos da Emenda Calmon".
119. Edward Amadeo, José Márcio Camargo, Antônio Emílio S. Marques e Cândido Gomes, "Fiscal Crisis and Assymetries in the Educational System in Brazil", manuscrito não-publicado, p. 15-17. Os municípios foram o único nível administrativo a reduzir despesas com educação superior em percentagens maiores do que as referentes à educação básica, porém a educação superior corresponde a menos de 1% de todos os gastos municipais com educação. Os gastos municipais com educação básica declinaram 15% entre 1986 e 1988.

120. João Batista Araújo e Oliveira, "Bases para Novas Diretrizes em Educação," *Educação Brasileira* 6 (1984). Ver também "Hugo Napoleão empossado na Educação," *A Tarde* (Salvador), 31 de outubro de 1987, p. 10.
121. Michel Debrun, "Reforma das Secretarias Estaduais de Educação e Cultura: Dificuldades e Caminhos", *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 56 (julho/setembro 1971): p. 57-86; Raimundo Hélio Leite e José Anchieta Esmeraldo Barreto, "O Comportamento Institucional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará", *Revista Brasileira de Administração Educacional* 1 (janeiro/junho 1983), p. 90-119.
122. Leroy, *Gatopardismo*; Barretto, "Novas Políticas"; Maria das Graças Correa de Oliveira e Lúcia Maria Wanderley Neves, "Planejamento Educacional e Clientelismo Político", *Cadernos de Pesquisa* 56 (fevereiro 1986), p. 4-10.
123. Ronald Braga, "O MEC e o Poder", *Educação Brasileira* 6 (1984) e Plank, "Issues".
124. Praticamente, todos esses experimentos políticos ocorreram nos estados do Sul e Sudeste, onde os recursos são mais abundantes e os problemas educacionais geralmente são menos severos. Se esses experimentos forem bem-sucedidos, o atraso relativo do nordeste poderá aumentar, a não ser que ou até que inovações semelhantes sejam adotadas também nos estados nordestinos.
125. Plank, "Expansion of Education".
126. Ver o estudo de caso da dinâmica política que promoveu a expansão das matrículas no nível secundário no Estado de São Paulo na década de 50, de Celso de Rui Beisiegel, "Ação política e expansão da rede escolar", *Pesquisa e Planejamento* 8 (1964), p. 99-198. Um estudo de caso de processos políticos um tanto diferentes que contribuíram para a expansão das matrículas secundárias no município de São Paulo no mesmo período é o de Sposito, *O Povo Vai à Escola*.
127. Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho, "A Educação Brasileira e as Políticas de Ajuste Econômico: A Experiência dos Anos 80", manuscrito não-publicado.
128. Entre 1932 e 1987, as matrículas em escolas de ensino médio aumentaram 7,6% ao ano, e as matrículas em educação superior aumentaram 8% ao ano. Entre 1980 e 1987, a taxa de crescimento anual das matrículas em escolas de ensino médio foi 1,8%, enquanto a taxa de crescimento em instituições pós-ensino médio foi 1,3%.
129. Ministério da Educação, *Desenvolvimento da Educação: 1988-1990*, Relatório Nacional apresentado à 42ª Conferência Internacional em Educação, Genebra, 1990.
130. Castro e Fletcher, *A Escola*; Sérgio Costa Ribeiro, "A Educação e a Inserção do Brasil na Modernidade", *Cadernos de Pesquisa* 84 (fevereiro de 1993), p. 63-82; MEC, Censo Educacional, (Brasília: MEC, 1991).
131. O Plano Setorial de Educação 1975-79 colocava explicitamente que a expansão do sistema educacional deveria ter precedência sobre a manutenção ou melhoria dos padrões de qualidade do ensino, porque tal estratégia seria "mais democrática e mais apropriada ao nosso nível atual de desenvolvimento". Citado em Salgado, *Os Empresários e a Educação*, p. 141.
132. Castro e Fletcher, *A Escola*, p. 9, 23.
133. Harbison e Hanushek, *Educational Performance of the Poor*.
134. Barretto, "Novas Políticas"; Leroy, *Gatopardismo*; Secretaria Nacional de Educação Básica, *Professor Leigo: Institucionalizar ou Erradicar?* (Brasília: SENEB, 1991).
135. Waldemar Valle Martins, *Liberdade de Ensino: Reflexões a Partir de uma Situação no Brasil* (São Paulo: Edições Loyola, 1976), p. 7. Esse ponto foi confirmado por um funcionário da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo em uma entrevista em 1988.

136. Teixeira, *Educação não é Privilégio*; Braga, "O MEC e o Poder", p. 104-105; David N. Plank, "Os Interesses Público e Privado na Educação Brasileira: Males Crônicos, Soluções Longínquas", *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 170 (Janeiro/Abril 1991), p. 117.
137. A baixa prioridade assinalada ao sistema educacional é exemplificada pelo fato de que a permanência média dos Ministros da Educação entre 1930 e 1980 foi inferior a 14 meses. Excluindo-se os três que permaneceram pelo maior prazo, a permanência média dos demais foi de apenas seis meses. Ver Braga, "O MEC e o Poder", p. 92. A rápida rotatividade dos Ministros continuou sob os Presidentes Sarney e Collor. Sarney apontou quatro entre 1986 e 1990; Collor apontou três entre 1990 e 1992.
138. Teixeira, *Educação não é Privilégio*, p. 70.
139. Oliveira, "Bases para Novas Diretrizes", p. 138. O comentário de Anísio Teixeira sobre esse estado de coisas é bem conhecido: "Tudo legal e tudo muito ruim".
140. Castro, "What's Happening?", p. 273.
141. Oliveira, "Bases para Novas Diretrizes", p. 138; Braga, "O MEC e o Poder", p. 101-102.
142. Como assinala Dermeval Saviani, as amplas reformas educacionais adotadas pelo regime militar em 1971 (Lei 5 692/71) simplesmente reiteraram os objetivos educacionais promulgados na LDB de 1961, porque os objetivos pairam acima das políticas. Saviani, *Política e Educação*, p. 124-125.

FINS PÚBLICOS E INTERESSES PRIVADOS

4

Nas sociedades modernas, espera-se que as escolas cumpram uma grande variedade de fins públicos. As Constituições nacionais quase invariavelmente afirmam o direito dos cidadãos à educação e o dever das autoridades públicas de educarem as crianças às custas públicas.[1] Os planos nacionais de desenvolvimento e as plataformas partidárias afirmam a importância da educação para a promoção de eqüidade, justiça social, participação política e integração nacional. As agências de cooperação internacional promovem o investimento em educação como o motor principal do desenvolvimento econômico. Os estudantes e seus pais valorizam a educação como um meio de realização pessoal e mobilidade social, enquanto outros valorizam-na como um meio de assegurar a continuidade cultural, a competitividade econômica e o controle social.

No Brasil, como em toda parte, há amplo consenso público em torno das metas do sistema educacional. Os políticos da esquerda e da direita reconhecem que o presente estado do sistema educacional é lastimável e convergem quanto à visão de que o acesso à educação primária deveria ser universal, de que o analfabetismo deveria ser eliminado, de que a qualidade do ensino em todos os níveis deveria ser melhorada e de que o "débito social" do Estado para com os seus cidadãos mais pobres deve ser pago se o Brasil tiver de assumir seu lugar de direito entre as nações desenvolvidas do mundo. Em termos de objetivos políticos, tem havido pouca margem de escolha entre as metas educacionais colocadas pelos governos de Collor e Itamar Franco e o Partido dos Trabalhadores, por exemplo, ou entre diversos candidatos na maioria das eleições em qualquer nível do sistema político.[2]

Tomando como ponto de partida o consenso público acerca dos objetivos, a maioria dos analistas dos problemas crônicos do sistema educacional brasileiro têm buscado identificar as causas do fracasso persistente quanto aos objetivos educacionais aceitos.[3] Eles são impedidos, porém, pela fantasia agradável segundo a qual a "educação" é a principal ou a única finalidade da escolarização e os fins publicamente declarados correspondem às metas realmente perseguidas pelo

sistema educacional. Segundo essa visão, a escolarização é instrumental para a busca de grandes e nobres finalidades. As políticas educacionais "são bem-sucedidas" quando conduzem à produção de cidadãos e trabalhadores educados e "falham" quando tal não ocorre.[4]

Seis décadas de "fracasso" político praticamente ininterrupto na educação brasileira podem ser uma razão suficiente para se adotar uma perspectiva diferente. A questão-chave não é por que objetivos valiosos não são atingidos pelo sistema educacional, mas por que as atuais políticas têm preferência sobre outras alternativas. O ponto de partida dessa análise é a suposição de que as ações políticas observadas coincidem com os objetivos políticos e que o "fracasso" em atingir as metas educacionais publicamente declaradas é atribuível, em grande parte, ao "sucesso" em realizar finalidades mais urgentes, se bem que menos nobres. As metas políticas podem incluir a oferta de empregos a apaniguados, ou o direcionamento de recursos e subsídios públicos a aliados políticos. Quando tal acontece, objetivos universalmente desejados podem ser sistematicamente subvertidos com a finalidade de promover uma variedade de interesses privados.[5]

As escolas podem ajudar e, de fato, ajudam a atingir importantes finalidades públicas, tanto no Brasil como em toda parte. Elas propiciam boa e, até mesmo, excelente educação a uma clientela favorecida e equipam a maioria das crianças com os rudimentos da alfabetização lingüística e numérica. Familiarizam as crianças com os valores e símbolos de uma cultura comum e disseminam informação básica sobre saúde, nutrição e planejamento familiar. Ajudam a preparar as crianças para os direitos e responsabilidades da cidadania e os futuros membros da força de trabalho para o emprego produtivo. Dessas e de outras maneiras elas contribuem para o crescimento econômico e para a melhoria da qualidade de vida.[6]

As escolas também são, na maioria das vezes, instrumentais para a realização de fins menos exaltados. Aqueles que têm o sistema a seu cargo podem usar suas posições para obter empregos docentes e administrativos para seus "clientes", bolsas de estudo para estudantes favoritos, subsídios para organizações particulares, entre as quais escolas particulares, e contratos para construtoras, editoras de livros didáticos e fornecedores de merenda escolar. Esses e outros benefícios são fornecidos em troca de apoio político e financeiro.

A distribuição de oportunidades educacionais depende do mesmo cálculo político que determina a distribuição de empregos ou contratos. Aqueles cujo apoio é necessário ou desejado gozam de acesso privilegiado à educação, enquanto os que podem prestar um apoio dispensável (ou passível de ser comprado a um custo mais baixo do que o da escolarização) recebem pouco ou nada do sistema educacional. A oportunidade de adquirir educação é, assim, apenas uma entre uma gama mais ampla de benefícios.

A busca de interesse privado compete com os fins públicos e freqüentemente toma a precedência sobre a sua persecução. Os políticos alocam recursos financeiros e escolhem políticas educacionais de maneiras que servem às suas próprias vantagens políticas imediatas, as quais podem ou não coincidir com o "interesse

público" no crescimento econômico ou igualdade social. Os professores e administradores estão tão preocupados com a sua própria segurança no emprego e melhoria financeira quanto com a formação de cidadãos informados e produtivos. Os fornecedores de livros didáticos e merenda escolar buscam maximizar vendas e lucros e prestam uma atenção apenas secundária à qualidade do ensino resultante. Sob tais circunstâncias, obter o controle sobre as políticas e os recursos educacionais é um fim em si mesmo, não um meio de atingir objetivos mais elevados. As disputas em torno do controle dos instrumentos políticos tomam precedência sobre o debate acerca de metas, e os fins educacionais publicamente declarados divergem cada vez mais de seus reais propósitos.[7]

Os economistas da educação há muito vêm argumentando que as decisões dos estudantes sobre a escolarização são, em grande parte, motivadas pela busca privada de melhores oportunidades de emprego e de renda disponíveis para os altamente educados. Os estudos da taxa de retorno privado da escolarização, por exemplo, mostram regularmente grandes ganhos de renda para aqueles que obtêm mais anos de escolaridade, e as escolhas educacionais dos estudantes são, no mínimo, consistentes com os sinais que eles recebem do mercado de trabalho. Os interesses privados dos que estão a cargo do sistema educacional são normalmente ignorados pelos economistas da educação, cujas análises têm-se baseado no pressuposto implícito de que a oferta de escolarização é infinitamente elástica e corresponde perfeitamente às mudanças na demanda privada. Nos casos em que esses pressupostos eram claramente insustentáveis, como no Nordeste brasileiro, o fracasso da oferta em responder à demanda era tradicionalmente atribuído à escassez de recursos ou à ignorância e incompetência das autoridades públicas.[8]

Mais recentemente, os estudiosos de política educacional e economia do desenvolvimento passaram a focalizar a atenção no conflito entre os interesses dos responsáveis pela oferta de serviços públicos e os consumidores desses serviços. Proponentes da "escolha pública" e teorias afins têm argumentado que as autoridades públicas fazem uso de suas prerrogativas para impulsionar seus próprios interesses políticos e financeiros. Os cargos públicos e o controle sobre os recursos públicos são vistos como vantagens, a partir das quais podem ser derivados "aluguéis".[9] O reconhecimento de que os interesses de produtores e consumidores encontram-se, muitas vezes, em conflito no setor público tem levado vários desses analistas a propor a privatização de serviços tradicionalmente públicos, incluindo as escolas, a fim de impor a disciplina do mercado sobre as autoridades públicas.[10]

No sistema educacional brasileiro, os interesses privados são tão importantes do lado da oferta quanto do lado da demanda na equação das matrículas. As escolas públicas servem aos interesses daqueles que as controlam ou nelas trabalham, tão bem quanto, ou ainda melhor do que servem aos interesses daqueles que consomem os seus serviços. Por exemplo, grandes números de alunos em vários estados vêm sendo, com freqüência, obrigados a repetir anos letivos inteiros, porque prolongadas greves docentes e fechamentos de prédios escolares para "refor-

mas", em anos eleitorais, impedem-nos de cumprir o número de dias letivos estabelecido em lei.[11] Os recursos explicitamente destinados a usos educacionais são desviados para interesses estranhos aos dos alunos. Sob tais circunstâncias, os fins públicos maiores da educação são simplesmente negligenciados. O interesse privado não subverte, mas substitui totalmente, o interesse público. O controle dos meios torna-se um fim em si mesmo.

Um dos argumentos centrais deste livro é que, no sistema brasileiro de ensino, os fins privados assumem regularmente a precedência sobre os fins públicos, e que muitos dos evidentes "fracassos" do sistema discutidos nos capítulos precedentes têm origem na persecução de metas mais prementes do que a educação, por parte dos que têm o sistema a seu cargo. A seguir, são discutidas três das principais maneiras através das quais isso acontece. A primeira sessão discute algumas das muitas manifestações do clientelismo no sistema escolar público. As segunda e terceira discutem os subsídios públicos às escolas particulares e aos estudantes das universidades públicas, respectivamente.

CLIENTELISMO E ESCOLAS PÚBLICAS

Os casos mais óbvios de conflito entre os interesses privados e os fins públicos da educação emergem das muitas práticas geralmente incluídas sob a denominação "clientelismo". O clientelismo compreende um estilo patrimonial de política no qual o apoio político é adquirido e mantido pelo uso dos recursos públicos para beneficiar correligionários e clientes. Numa análise prévia dos obstáculos à reforma educacional, Debrun escreveu:

> De modo geral, os sistemas estaduais de educação – e mais ainda, os municipais – continuam sendo encarados, pelo público em geral e pelos seus agentes em particular, como um manancial de favores (empregos, acesso às escolas públicas, bolsas, etc.) destinado a determinados indivíduos ou famílias, não como um instrumento impessoal de promoção de coletividade como um todo. Menos ainda se pensa em colocar a educação a serviço do desenvolvimento socioeconômico local, regional, ou nacional.[12]

A importância do clientelismo tem declinado em alguns aspectos, ao longo do tempo, mas a exploração dos recursos educacionais para vantagens privadas ainda permanece arraigada em muitas partes do sistema.[13]

A manifestação mais importante do clientelismo no Brasil é conhecida como empreguismo, através da qual os políticos recém-eleitos ou nomeados fornecem empregos da folha pública de pagamento a seus aliados políticos.[14] Outras maneiras através das quais os recursos públicos são desviados para clientes incluem os contratos de construção e outros serviços, a distribuição de bolsas de estudo, a concessão de subsídios às escolas particulares e outros órgãos e a alocação de repasses federais às administrações estaduais e municipais. Essas atividades são essenciais para a realização das políticas públicas no Brasil, mas cada uma delas é, com freqüência, subvertida a serviço de interesses privados. Além disso, levada a extremos, cada uma pode e, de fato, às vezes chega a cruzar a linha em direção à corrupção e ao escândalo.

Apesar da manipulação de recursos públicos visando aos ganhos eleitorais, vários partidos e políticos impopulares têm perdido eleições, o que prova que o clientelismo não é uma estratégia que assegura o sucesso eleitoral. Outros o têm contestado e ganho eleições com a promessa de acabar com ele e com os abusos que lhe estão associados.[15] O direcionamento dos recursos públicos a clientes e apaniguados, no entanto, permanece uma estratégia decisiva para alicerçar bases políticas, passando o controle dos recursos públicos, conseqüentemente, a ser um prêmio em boa parte dos conflitos políticos.[16]

Empreguismo

Os empregos são o principal meio de troca na política brasileira. A promessa de emprego para clientes no setor público é a maneira mais comum de estabelecer uma base de apoio em todos os níveis do sistema político, ao passo que o poder e a influência de um político dependem diretamente do seu patrimônio ou do número de empregos sob seu controle. Os empregos também são permutados entre os políticos em troca de votos e apoio político. A influência do Presidente no Congresso depende em larga medida, e às vezes decisivamente, da distribuição judiciosa de empregos entre aliados atuais ou potenciais.[17] Permutas semelhantes ocorrem entre os membros do Congresso, assim como em nível estadual e local.[18]

O número de empregos distribuídos dessa maneira e a quantidade de recursos assim comprometidos são difíceis de calcular. Com a transição para o governo civil em 1985, por exemplo, estima-se que 42 mil empregos administrativos federais trocaram de ocupantes na base da filiação política.[19] Devido à rápida expansão das contratações políticas, as folhas de pagamento do setor público excedem atualmente 100% das receitas tributárias em alguns estados, os quais devem contar com repasses federais e empréstimos para pagar salários. Entre 1986 e 1990, a parcela do PIB alocada para o pagamento de funcionários públicos aumentou para mais de 10%.[20] As políticas generosas de aposentadoria e os mecanismos fracos de controle sobre os empregados do setor público significam que é possível para indivíduos bem relacionados acumular empregos e receber vários salários ao mesmo tempo, apesar dos escândalos freqüentes e dos apelos à reforma.[21]

O empreguismo é tão importante no sistema educacional como, de resto, em toda a administração pública brasileira, por causa do número de empregos que o controle do sistema propicia. Em muitos estados, 70% de todos os empregos do setor público estão na educação. A percentagem é ainda mais elevada em nível municipal.

O tratamento dos empregos na área da educação, como recursos políticos a serem distribuídos a clientes e correligionários, começa precisamente no topo do sistema, no Ministério da Educação. As nomeações e substituições de ministros são quase sempre decididas na base do equilíbrio entre os partidos e retribuição

de favores políticos.[22] Isso é igualmente verdadeiro com respeito ao Conselho Federal de Educação (CFE), cujos membros são nomeados pelo Presidente. A perda de continuidade que resulta da rotatividade constante nos níveis mais elevados do sistema educacional impõe custos muito altos a todo o sistema em termos de eficiência administrativa e implementação política.

Considerações semelhantes regem as nomeações administrativas em nível estadual e municipal. Os novos governadores nomeiam seus próprios Secretários de Educação, os quais, por sua vez, promovem grande número de nomeações administrativas discricionárias. No Estado do Rio de Janeiro em 1989, por exemplo, havia mais de quatro mil cargos, dos quais aproximadamente 80% eram de diretores escolares.[23] Um levantamento na Secretaria de Educação do Ceará mostrou que 19% dos cargos na burocracia educacional do Estado foram preenchidos por nomeações políticas e que a permanência média em cargos administrativos correspondia ao mandato dos dirigentes eleitos.[24] Em nível municipal, os novos prefeitos preenchem cargos administrativos e, até mesmo, docentes nos sistemas de ensino sob sua jurisdição. Nas grandes cidades, o número de cargos chega a ser enorme.

O empreguismo se estende até mesmo ao nível escolar. Em muitos estados, os diretores de escolas são nomeados na base da filiação política, em vez da competência técnica ou experiência em educação. Isso tem, pelo menos, duas conseqüências perniciosas. Em primeiro lugar, os administradores escolares quase sempre desconhecem praticamente tudo o que se refere às instituições que estão encarregados de dirigir e, portanto, não podem exercer liderança ou fornecer orientação aos professores e estudantes. Um levantamento recente evidenciou que a maioria dos diretores da rede pública encontrava-se ausente de suas escolas no dia em que o levantamento foi conduzido.[25]

Em segundo lugar, a dependência de apadrinhamento político dos diretores escolares implica que sua permanência, no melhor dos casos, coincida com a dos seus padrinhos. As eleições locais acarretam a rotatividade quase total desses diretores, o que ainda contribui para erradicar qualquer traço de liderança que eles tenham estabelecido nas escolas, podendo conduzir ao virtual abandono dessas instituições nos intervalos entre diferentes administrações.[26]

Na sala de aula, o empreguismo permanece importante nas áreas rurais em todo o Brasil, onde são comuns os professores desqualificados. Em 1987, aproximadamente 50% de todos os professores de escolas rurais brasileiras careciam de qualificação formal além da escolaridade primária. No Nordeste, essa percentagem excedia 65%. Aproximadamente 85% dos professores não-qualificados estavam empregados em escolas administradas pelos municípios, com um adicional de 12% empregados em escolas estaduais.[27] Em Pernambuco, em 1983, menos de um terço dos professores no Recife metropolitano, e menos de 10% dos professores nos municípios do interior tinham obtido seus cargos com base em suas qualificações. Os demais tinham sido nomeados por políticos ou outras autoridades.[28]

Em anos recentes, essas percentagens vêm sendo significativamente reduzidas.[29] As políticas do MEC e a Constituição de 1988 estabelecem garantias

trabalhistas, como estabilidade e plano de cargos e salários, para os professores qualificados empregados através de procedimentos regulares (concurso público). Tais garantias trabalhistas, todavia, não atingem os professores sem qualificação formal. Os professores não-qualificados são contratados e despedidos arbitrariamente pelos políticos locais e chegam a ganhar a quantia insignificante de cinco dólares por mês em certas localidades do Nordeste rural.[30] Contudo, apesar dessas desvantagens, há considerável competição entre prováveis candidatos ao magistério. Os empregos docentes nas áreas rurais são, com freqüência, reservados às filhas dos notáveis locais, e as aspirantes ao emprego costumam trabalhar de graça durante muitos meses, a fim de assegurar o cargo.[31] Entre as razões que tornam os cargos docentes atraentes, está o fato de permitirem uma participação no sistema de previdência social, cujos benefícios imediatos podem exceder os salários recebidos pelo professor. Também há o fato de conferirem controle sobre o programa local de merenda escolar, o que pode propiciar benefícios alimentares, tanto quanto políticos.[32]

Os empregos no sistema universitário federal são também usados como recurso político. Entre 1980 e 1989, o número de cargos administrativos e não-docentes sofrem um aumento de mais de 50%, de 65 mil para 92 mil, enquanto se verificou um declínio do número de estudantes no sistema. Por conseguinte, a proporção entre estudantes e funcionários é inferior a 3,5 para 1, aproximadamente quatro vezes menor do que a proporção correspondente em universidades particulares.[33]

Mais um aspecto do empreguismo merece menção. Muitos empregos, no sistema educacional, são oferecidos a clientes que exercem uma atividade em outro lugar ou não estão absolutamente trabalhando. Estima-se, por exemplo, que 20% dos admitidos como professores no Estado do Rio de Janeiro estejam trabalhando fora do sistema educacional.[34] O número de "professores-fantasmas" também é, sem dúvida, grande em outros estados, mas é impossível especificar com certeza a magnitude do problema, em parte porque os dados sobre o número de escolas e professores não são confiáveis ou não estão disponíveis em relação a muitas partes do País.

Bolsas de Estudo para as Escolas Particulares

As bolsas de estudo para financiar a educação em escolas particulares são um segundo meio de troca política. As bolsas de estudo fornecidas pelas agências públicas proporcionam oportunidades educacionais a crianças que, provavelmente, de outra forma seriam excluídas da escola, e permitem que algumas crianças recebam uma educação de melhor qualidade do que poderiam encontrar nas escolas públicas locais. As bolsas de estudo também subsidiam as escolas particulares e seus proprietários, os quais, por sua vez, constituem um importante grupo político. O controle sobre a distribuição das bolsas de estudo é, portanto, um recurso valioso que pode ser usado para recrutar e recompensar clientes. Em nível fede-

ral, as bolsas de estudo são provenientes de três fontes: a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e de empregadores, através da aplicação da receita do salário-educação em um fundo, chamado Sistema de Manutenção Escolar (SME). Alguns governos estaduais fornecem suas próprias bolsas de estudo para alunos em escolas particulares.

O programa de bolsas de estudo, atualmente administrado pela FAE, foi estabelecido em 1956, numa época em que a maior parte do ensino pós-primário era ministrada em escolas particulares. O programa foi projetado para prestar assistência aos estudantes de 5ª a 8ª séries fora do sistema público. Os fundos eram proporcionados pelo governo federal, mas as decisões sobre a alocação das bolsas de estudo eram tomadas por educadores em nível municipal, na base de critérios seletivos que incluíam habilidade e necessidade.[35] A LDB de 1961 delegou a responsabilidade pelo financiamento do programa ao CFE e passou a responsabilidade pela avaliação da habilidade e necessidade aos CEEs.[36] As bolsas de estudo deveriam ser restritas aos alunos de 5ª a 8ª séries, exceto nos casos de inexistência de vagas em escolas primárias públicas.[37]

Tem havido duas tendências principais na evolução das políticas de bolsas de estudo ao longo do tempo. A primeira é que o controle sobre a distribuição das bolsas de estudo tem-se tornado cada vez mais centralizado, passando dos estados e municípios para o MEC. Desde a revisão da LDB em 1971, o programa vem sendo controlado pelo Ministro da Educação, com a seleção e administração gerenciadas pelas sucessivas agências responsáveis pela assistência ao estudante dentro do Ministério (DAE, INAE, FAE).[38] A segunda é que a população-alvo tem-se alterado, de modo a incluir alunos carentes de 1ª a 4ª séries do ensino primário, bem como alunos do ensino secundário.[39]

A maior parte das bolsas de estudo financiadas pela FAE são conferidas arbitrariamente pelos membros do Congresso. Cada membro recebe 200 bolsas de estudo para distribuição entre seus correligionários, apesar de tal prática nunca ter recebido sanção legal.[40] De acordo com a FAE, o único critério seletivo é a necessidade e, conseqüentemente, aloca-se uma parcela desproporcional dos fundos disponíveis aos estados do Nordeste (ver Tabela 4.1). Em 1987, o maior contemplado com as bolsas de estudo foi o Maranhão, Estado natal do Presidente, tendo sido a segunda maior parcela destinada ao vizinho Estado do Ceará.

O programa de bolsas de estudo é relativamente pequeno, correspondendo a menos de 1% do orçamento anual da FAE. O valor total transferido aos estudantes em 1987 foi de aproximadamente 2,7 milhões de dólares, repartidos entre 135 mil alunos das escolas primárias e secundárias. Portanto, as bolsas de estudo recebidas pelos estudantes não foram muito vultosas. Em 1987 essas bolsas alcançavam a média de 20 dólares mensais, sendo ligeiramente mais altas as conferidas às escolas secundárias.[41] As bolsas de estudo desse montante não significam muito em escolas de elite, ou nos grandes centros urbanos, nos quais a mensalidade das escolas secundárias particulares pode exceder 100 dólares. Contudo, em escolas de qualidade inferior, nas periferias urbanas ou nas áreas rurais, as bolsas de estudo da FAE cobrem todo ou quase todo o custo da mensalidade, que, na maioria das vezes, é ínfima,

TABELA 4.1 DISTRIBUIÇÃO DE BOLSAS PELA FAE, 1987

	Número de Bolsas		Repasses
	Primário	Secundário	(em cruzeiros)
NORTE	**1.983**	**1.134**	**2.454.000**
AC	434	109	415.990
AM	135	73	163.410
PA	1.414	952	1.874.600
NORDESTE	**52.650**	**37.242**	**71.361.540**
AL	2.437	1.384	3.007.460
BA	9.481	5.510	11.809.640
CE	10.763	8.751	15.577.990
MA	13.277	9.215	17.842.030
PB	4.339	3.053	5.866.970
PE	4.195	3.550	6.192.800
PI	4.199	2.268	5.080.420
RN	2.153	1.495	2.893.870
SE	1.806	2.016	3.090.360
SUDESTE	**11.630**	**15.349**	**21.959.830**
ES	1.001	805	1.441.090
MG	5.407	7.962	10.928.120
RJ	4.311	4.146	6.797.160
SP	911	2.436	2.793.460
SUL	**4.556**	**6.408**	**8.946.400**
PR	1.978	2.462	3.605.660
RS	1.447	1.626	2.485.400
SC	1.131	2.320	2.855.340
CENTRO-OESTE	**2.607**	**2.101**	**3.757.050**
DF	371	123	381.550
GO	1.548	1.469	2.423.550
MS	324	339	534.690
MT	364	170	417.260
BRASIL	73.426	62.234	108.478.820

FONTE: FAE. *Relatório Anual 1987*, p. 59-60.

chegando a custar 2 ou 3 dólares por mês. Quando o valor da bolsa de estudo excede o custo da mensalidade numa dada escola, o saldo fica à disposição do estudante para a compra de livros e outros materiais.[42] Por conseguinte, o valor relativo das bolsas de estudo é maior em algumas áreas do que em outras, o que cria oportunidades para barganhas: os membros do Congresso têm declaradamente trocado entre si bolsas de estudo da FAE pelo apoio a certos pleitos ou até mesmo por dinheiro.[43]

Uma fonte bem maior de bolsas de estudo é o CNSS que, como a FAE, distribui bolsas através dos gabinetes dos legisladores federais. O CNSS é a agência federal que confere reconhecimento oficial às organizações filantrópicas, permitindo-lhes captar fundos federais e solicitar contribuições de outras fontes. Além disso, o CNSS provê receitas públicas aos membros do Congresso Nacional para subseqüente distribuição a organizações qualificadas nas áreas da educação, cultura, bem-estar social e saúde. Os fundos podem ser designados para fins específicos ou destinados a subsídios orçamentários gerais. Os critérios para sua distribuição e utilização são determinados arbitrariamente por cada membro. A maior parcela dos fundos transferidos através do CNSS confere bolsas a estudantes em todos os níveis do sistema educacional. O valor total alocado às bolsas de estudo em 1986 foi 813 milhões de cruzados ou, aproximadamente, 60 milhões de dólares.[44]

As bolsas para pagamento de mensalidades em escolas particulares também têm origem nas receitas do imposto do salário-educação, através do SME. A lei que regula o salário-educação requer que os empregadores assumam os encargos da educação primária dos seus empregados e dependentes menores, o que pode ser feito de três maneiras. Primeiro, eles podem pagar um imposto salarial de 2,5%, cuja renda é destinada à educação primária. Segundo, eles podem manter escolas primárias, arcando diretamente com seus custos. Finalmente, podem pagar o custo das mensalidades de escolas particulares para os dependentes de seus empregados através do SME.[45] Relativamente poucas empresas mantêm suas próprias escolas, mas os fundos canalizados através do SME atingiram, em anos recentes, mais de 50% da receita total do salário-educação (ver Tabela 4.2).

O SME foi estabelecido em 1975, a fim de isentar as empresas que mantinham escolas para empregados e seus dependentes do pagamento do salário-educação. Em 1982, uma alteração na lei expandiu essa isenção e permitiu que as empresas transferissem os débitos do salário-educação diretamente às escolas particulares freqüentadas por seus empregados e dependentes sem a intermediação das agências públicas. Todavia, a ausência de supervisão governamental criou oportunidades para fraude e logo a lei foi outra vez modificada. Passou-se a requerer das empresas que recolhessem o imposto do salário-educação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que repassa os fundos às escolas particulares designadas pelas empresas.[46]

A nova lei também ampliou a clientela potencial do SME, permitindo às empresas o fornecimento de bolsas de estudo aos empregados e seus dependentes e a outros adultos e crianças da "comunidade," a serem selecionados de acordo com o julgamento da empresa. Em conseqüência, houve um grande aumento na parcela da receita do salário-educação destinada ao SME, que, em termos reais,

chegou a seu dobro entre 1981 e 1982.[47] O aumento da quantidade de fundos disponíveis para bolsas de estudo ultrapassou em muito a capacidade do sistema escolar privado de absorver novos alunos, o que proporcionou um saldo substancial nas contas do FNDE no ano em que os governadores estaduais seriam eleitos diretamente pela primeira vez desde 1964. Em conseqüência, uma porção considerável desses fundos tornou-se disponível para transferência aos aliados políticos do governo, particularmente no Nordeste.[48] Entretanto, a inclusão de "estudantes da comunidade" entre os beneficiários das bolsas de estudo sob o SME produziu imediatamente novos escândalos, entre os quais a matrícula de grande número de "alunos-fantasmas" em escolas particulares ávidas por recolherem subsídios adicionais. "Os estudantes da comunidade" foram excluídos do programa no ano seguinte.[49] Contudo, apesar de as bolsas do SME terem sido restritas aos empregados e seus dependentes, a parcela da receita do salário-educação destinada ao SME vem continuando o seu crescimento desde 1982 (ver Tabela 4.2).

TABELA 4.2 RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, POR ÓRGÃO ADMINISTRATIVO, 1980-1989

(Constant Ncz$ 000.000, 1989=100)

	IAPAS[a]	FNDE[b]	TOTAL S.E.[c]	% SME
1980	874,6	169,5	1.044,1	16,2
1981	1.060,4	260,9	1.321,3	19,7
1982	1.052,8	600,6	1.653,5	36,3
1983	1.073,8	629,9	1.703,7	37,0
1984	758,7	684,7	1.443,4	47,4
1985	671,1	988,2	1.659,3	59,6
1986	1.012,9	1.352,2	2.365,1	57,2
1987	1.114,1	1.438,3	2.552,4	56,4
1988	1.087,1	1.562,0	2.649,1	59,0
1989	1.488,0	2.229,0	3.717,1	60,0

FONTE: FNDE. *Salário-educação: séries históricas*, (Brasília: MEC, 1990), p. 26.

[a] As arrecadações efetuadas pela IAPAS (a agência de Seguro Social) compõem as Parcelas Federal (QF) e Estaduais (QE) do salário-educação. A porcentagem da QF alocada às escolas particulares tem declinado significativamente nos últimos anos, de 7 por cento em 1982 para menos de 2 por cento em 1989. Não existem dados quanto à porcentagem das QE passadas a escolas particulares.

[b] Os valores de salário-educação atribuídos ao FNDE incluem tanto aqueles valores *arrecadados pelo FNDE* para compra de lugares em escolas particulares quanto as *arrecadações retidas por empresas* para manterem suas próprias escolas ou reembolsarem os custos de escola particular de seus empregados. Todas as arrecadações atribuídas ao FNDE têm por finalidade apoiar a escola particular e não a pública.

[c] Os totais poderão estar arredondados.

Transferências de Receitas e Convênios

As transferências federais aos estados e municípios estão sujeitas às mesmas formas de manipulação política que os empregos e bolsas de estudo. A responsabilidade principal pela administração das escolas primárias e secundárias cabe

aos governos estaduais e locais, embora, na década de 80, a maior parte das receitas de impostos tenha permanecido sob o controle das autoridades federais. Apesar de a reforma tributária inserida na Constituição de 1988 ter transferido impostos da esfera federal para os governos estaduais e locais, muitos estados e municípios permanecem quase que inteiramente dependentes de repasses federais para arcar com os custos dos seus sistemas educacionais.[50] Isso é especialmente verdadeiro no Nordeste, onde a combinação da pobreza com a resistência política à efetiva tributação das classes média e alta comprime as receitas estaduais e locais. Os esforços federais para reduzir as desigualdades regionais na educação e em outros setores também serve para manter o fluxo de repasses federais para os governos estaduais e locais.

Apesar de sua importância nas finanças públicas brasileiras, as transferências estão sujeitas a critérios administrativos amplos demais.[51] Periodicamente, o MEC estabelece uma "fórmula de financiamento" para regular o repasse de recursos educacionais aos governos locais, de acordo com a qual as quantias devidas a cada município variam diretamente em função da população e inversamente em função das receitas locais.[52] Porém a fórmula tem sido quase sempres burlada, de três maneiras principais. Em primeiro lugar, a fórmula não implica um direito. A possibilidade de utilização dos repasses federais pelos governos locais restringe-se à construção e recuperação de escolas e ao treinamento de professores. Os municípios podem requerer fundos para essas finalidades e devem submeter projetos detalhados, explicando como os fundos requeridos serão utilizados. Alguns municípios deixam de apresentar esses projetos, e a avaliação dos que são submetidos por outros proporciona diversas oportunidades, tanto de ajustamento das quantias concedidas, como de recusa de financiamento. Em períodos de inflação rápida, os atrasos na aprovação de projetos constituem uma maneira particularmente efetiva de corroer o valor real das transferências orçamentárias. Muitos municípios não recebem quaisquer receitas federais e as quantias transferidas a municípios semelhantes variam enormenente, devido a diferenças nas quantias requisitadas, assim como a diferenças na avaliação dos projetos pelo MEC.[53]

A segunda maneira de burlar a "fórmula de financiamento" passa pela aplicação dos critérios oficiais a apenas uma parcela relativamente pequena dos repasses federais, aquelas que aparecem no orçamento anual do MEC. Em uma economia caracterizada por uma inflação veloz, os orçamentos significam muito pouco, seja para domicílios ou para ministérios, porque os valores em que são esboçados perdem rapidamente a conexão com as realidades econômicas. Ao atrasar gastos e transferências de fundos para os estados e municípios e ao reter o dinheiro em contas de poupança, o MEC torna-se capaz de gerar enormes excedentes "extra-orçamentários" disponíveis para distribuição sem referência às políticas oficiais. Em 1989, mais de dois terços das receitas coletadas pelo FNDE (a principal fonte de transferências para a educação primária) foram obtidos dessa maneira e, portanto, tornaram-se disponíveis para distribuição a "projetos especiais," selecionados de acordo com critérios políticos.[54]

A terceira maneira de burlar a "fórmula de financiamento" federal dá-se através da criação de novos órgãos para a administração de projetos e distribui-

ção de verbas. No início da década de 80, o governo militar estabeleceu o Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural (PRONASEC) e o Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC) com a finalidade de promover projetos educacionais, respectivamente nas áreas rurais e urbanas. Tais programas foram sucedidos, durante o governo de Sarney, pela criação de uma Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) que, por sua vez, foi sucedida, durante o governo de Collor, por uma variedade de programas especiais, incluindo a construção dos CIACs.[55] A história dos programas de alfabetização tem sido semelhante, com a substituição do MOBRAL dos governos militares pela Fundação EDUCAR do Presidente Sarney, à qual se seguiu o estabelecimento do PNAC do Presidente Collor.[56] Esses novos órgãos e programas são valorizados, em grande parte, devido à sua adaptabilidade aos requisitos políticos daqueles que os criaram.

A Tabela 4.3 ilustra a correspondência do sistema de financiamento educacional às exigências de vantagens políticas, mostrando a distribuição dos recursos da cota federal do imposto do salário-educação junto às agências federais, estaduais, locais e particulares, de 1982 a 1989. A cota federal compreende de 25 a 30% das receitas do salário-educação transferidas aos governos estaduais e locais pelo FNDE e distribuídas segundo critérios determinados pelo MEC. Esses critérios são, em princípio, redistributivos, favorecendo estados e municípios empobrecidos às expensas dos mais ricos, mas são também políticos, favorecendo os clientes e aliados atuais ou futuros dos sucessivos Ministros.[57]

TABELA 4.3 REPASSES FEDERAIS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, 1982-1989

(Valores Correntes)

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
1982	12.9	17.0	1.4	2.2
%	38,5	50,7	4,2	6,6
1983	18.8	46.6	2.1	3.6
%	26,4	65,5	3,0	5,1
1984	51.4	98.4	61.2	7.7
%	23,5	45,0	28,0	3,5
1985	106.3	238.4	121.5	29.2
%	21,5	48,1	24,5	5,9
1986	183.6	1.143.6	1.512.8	33.6
%	6,4	39,8	52,6	1,2
1987	420.6	3.298.5	4.455.2	142.7
%	5,1	39,7	53,6	1,7
1988	11.235.6	17.158.9	7.495.4	567.1
%	30,8	47,1	20,6	1,6
1989	159.425.4	263.070.4	147.297.8	4.428.0
%	27,8	45,8	25,7	0,8

FONTE: FNDE. *Salário-educação: séries históricas*, (Brasília: MEC, 1990), p. 38-44.

O aspecto mais marcante da Tabela 4.3 é a dramática variação na percentagem das receitas do salário-educação alocada aos governos locais. Os repasses para os municípios compreenderam menos de 5% do total da cota federal em 1982 e 1983, mas aumentaram substancialmente em 1984 e 1985, após a adoção de uma medida política, segundo a qual 25% da cota federal das receitas do salário-educação deveriam ser destinadas aos municípios. Em 1986 e 1987, mais da metade da cota federal foi repassada diretamente aos municípios, enquanto em 1988 e 1989, as transferências aos municípios foram mais uma vez reduzidas a aproximadamente um quarto do total.

Duas observações devem ser feitas a respeito desses dados. A primeira é que a variação observada nos fluxos da receita para os governos locais é atribuível, em grande parte, a cálculos políticos por parte das autoridades centrais.[58] A segunda é que, quando o fluxo das receitas para os municípios varia em tal extensão, a racionalização e o planejamento administrativos tornam-se impossíveis, visto que as autoridades locais não podem prever o montante de recursos que estarão disponíveis de um período para outro. A contratação de professores, a compra de livros e materiais didáticos e a conclusão de projetos tornam-se dependentes dos caprichos da política nacional e local. A "educação" fica subordinada à conquista de vantagens eleitorais.[59] Os efeitos corrosivos da rápida inflação da moeda sobre o planejamento e o orçamento em nível local complicam ainda mais a situação.

A Tabela 4.4 ilustra um pouco mais o quanto a distribuição das receitas do salário-educação esteve sujeita à manipulação política durante a administração de Sarney. A Tabela mostra as percentagens da cota federal recebidas pelos estados natais dos quatro Ministros da Educação do Presidente Sarney e pelo Maranhão, o Estado natal do Presidente. Como aparece na Tabela 4.4, a cota recebida pelo estado natal de cada Ministro tendia a elevar-se acentuadamente durante sua permanência no cargo e a declinar com sua saída. Durante o período em que Jorge Bornhausen, de Santa Catarina, ocupou o Ministério, por exemplo, a cota das receitas do salário-educação recebida por Santa Catarina aumentou de 2,1% para 5,0% do total distribuído pelo FNDE. As transferências do salário-educação para esse estado aumentaram em 341%, em termos reais, entre 1986 e 1987.[60] Além disso, o Maranhão do Presidente Sarney esteve regularmente entre os maiores recebedores de repasses federais entre 1985 e 1988. Em 1988, o Maranhão recebeu mais de 9% do total das transferências federais do FNDE, parcela maior do que a recebida por qualquer outro estado.[61]

A manipulação das verbas da educação pública para vantagens partidárias em nível estadual é ilustrada adiante, na Tabela 4.5, que apresenta a distribuição dos recursos federais do imposto do salário-educação junto aos municípios no Estado da Bahia em 1988. Todos os municípios, em princípio, tinham direito aos fundos do salário-educação, mas cerca de um quarto nada recebeu. A transferência média *per capita* foi de 198 cruzeiros (aproximadamente 3 dólares), mas as quantias *per capita* transferidas variaram de zero a um máximo de 3.521 cruzeiros *per capita* (quase 50 dólares).

TABELA 4.4 REPASSES DA COTA FEDERAL PARA ESTADOS SELECIONADOS, 1985-1988

(%)

	1985	1986	1987	1988[a]
Pernambuco (Marco Maciel, 1985-86)	5,7	6,6	4,1	3,5
Santa Catarina (Jorge Bornhausen, 1986-1987)	2,1	3,8	5,0	3,0
Piauí (Hugo Napoleão, 1987-1989)	5,4	6,1	5,3	5,9
Bahia (Carlos Sant'Anna, 1989)	6,1	9,7	6,5	7,9
Maranhão (José Sarney, 1985-1989)	5,7	7,9	6,5	9,2

[a] Excluindo o Distrito Federal.

FONTE: FNDE. *Salário-educação: séries históricas*, (Brasília: MEC, 1990), p. 41-44.

TABELA 4.5 DISTRIBUIÇÃO DE REPASSES DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NA BAHIA, 1988

Número de municípios	367
Número recebendo repasses normais	230
Número com "projetos especiais"	160
Número recebendo das duas fontes	104
Número recebendo nada	89
Valor total dos repasses (em cruzados '000,000)	2.302
Valor dos repasses normais	773
Valor dos "projetos especiais"	1.474
Valor médio *per capita* dos repasses (em cruzados)	198
Valor máximo *per capita* dos repasses	3.521
Valor mínimo *per capita* dos repasses	0
Número filiado com partidos do governo (PDS/PFL)	304
Número filiado com outros partidos (PMDB/PTB/outro)	63
PDS/PFL recebendo repasses normais (%)	0,64
PMDB/PTB recebendo repasses normais (%)	0,52
PDS/PFL com "projetos especiais" (%)	0,48
PMDB/PTB com "projetos especiais" (%)	0,24
PDS/PFL recebendo das duas fontes (%)	0,31
PMDB/PTB recebendo das duas fontes (%)	0,16
PDS/PFL recebendo nada (%)	0,22
PMDB/PTB recebendo nada (%)	0,30

FONTE: Delegacia do MEC, Salvador, não-publicado.

Em 1988, as verbas do salário-educação foram repassadas de duas maneiras: sob a rubrica dos procedimentos-padrão e sob a dos "projetos especiais". As transferências sob a rubrica dos procedimentos-padrão foram, pelo menos em princípio, orientadas por regras de distribuição e qualificação claramente definidas.[62] De modo contrário, os repasses sob a rubrica de "projetos especiais" foram sobretudo determinados por critérios políticos definidos nos escalões mais altos do Ministério da Educação, de acordo com os quais os amigos ou os futuros aliados do governo receberam transferências em detrimento dos seus oponentes. Na Bahia, em 1988, tão-somente um terço do total das receitas do salário-educação foi repassado de acordo com os procedimentos-padrão, ao passo que dois terços foram transferidos para "projetos especiais".[63]

Em conseqüência, a distribuição de verbas esteve claramente associada às filiações partidárias dos prefeitos em cada localidade. Os municípios governados por prefeitos dos partidos conservadores dominantes (PDS e PFL) tinham o dobro de chances de receber repasses para "projetos especiais" e significativamente muito mais chances de receber fundos oriundos de todas as fontes do que os municípios cujos prefeitos pertenciam a partidos de oposição. Somente 12% das transferências chegaram até prefeitos de partidos de oposição, que controlavam 17% dos municípios. A associação entre filiação partidária e recebimento de verbas federais não era perfeita, dada a mutabilidade da identificação com partidos e facções no Brasil, mas não resta dúvida quanto ao caráter político do processo.[64]

Os governos estaduais também usam recursos públicos para erigir ou sustentar suas bases políticas, tanto no sistema educacional como em outros setores.[65] Em muitos estados isso se faz através do estabelecimento de convênios com municípios, escolas e organizações privadas. Os convênios propiciam a transferência de fundos estaduais para agências locais em troca de serviços e mercadorias específicas, inclusive a construção ou recuperação de prédios escolares e a fabricação de mobília escolar. Os convênios são negociados e financiados arbitrariamente pelas autoridades políticas. As quantias a serem transferidas e as finalidades às quais os fundos serão aplicados são decididas de acordo com critérios definidos pelo governo estadual.

Em 10 de maio de 1988, por exemplo, a Secretaria de Educação da Bahia anunciou 30 convênios separados com administrações municipais e organizações comunitárias (tais como a Associação Cooperativa de Agricultores e Mineradores do Centro-Norte da Bahia, a Associação Feminina de Assistência Social Euclides da Cunha), a maioria dos quais referente à construção ou recuperação e equipamento de escolas. Os valores dos convênios individuais variavam de 250 a 25 mil dólares; a quantia total distribuída foi de aproximadamente 120 mil dólares (Cz$31.204.000).[66] No dia seguinte, aproximadamente 54 mil dólares (Cz$14.247.000) foram distribuídos entre nove organizações comunitárias para programas de alfabetização.[67] O controle arbitrário de grandes quantidades de verbas públicas, portanto, propicia a políticos e autoridades em todos os níveis do sistema político uma variedade de oportunidades para recompensar os aliados do momento e atrair novos aliados mediante a transferência seletiva de recursos.

Assistência ao Estudante e Construção Escolar

Os contratos para fornecimento de mercadorias e serviços específicos, incluindo a construção de escolas, constituem mais um meio de troca dentro do sistema educacional. Desde a retomada do governo civil em 1985, o MEC tem garantido o fornecimento de merenda escolar e livros didáticos para todos os estudantes.[68] Em 1987, a FAE forneceu merenda para mais de 32 milhões de estudantes e distribuiu cerca de 55 milhões de livros didáticos em escolas por todo o País. Além disso, forneceu material escolar (como papel, lápis, etc.) a mais de 7 milhões de estudantes no Nordeste. Desde então, a distribuição de material escolar vem-se expandindo de modo a incluir estudantes de outras regiões.[69]

Os gastos com essas finalidades, através da FAE, aumentaram enormemente a partir de 1985. Em 1986, o dispêndio da FAE com livros didáticos e materiais instrucionais para as escolas e alunos ultrapassou a soma que o MEC transferiu para os governos estaduais, correspondendo a cerca de dois terços além da quantia repassada aos municípios. A quantia dispendida com a merenda escolar foi quase três vezes maior do que a soma dos gastos com livros e materiais didáticos.[70] Em 1987, as despesas da FAE atingiram quase 13 bilhões de cruzados, o equivalente a mais de um terço de todas as despesas federais com ensino fundamental, incluindo as transferências para as administrações estaduais e municipais.[71]

É difícil superestimar a importância política do programa de assistência ao estudante. Os administradores da FAE têm controle arbitrário sobre a disposição de uma enorme quantidade de recursos e presidem uma rede de distribuição que se estende a cada município e quase que a cada domicílio do País. A FAE constitui, assim, um dos mais poderosos instrumentos disponíveis do governo para a construção e manutenção de bases políticas. As denúncias de manipulação política, fraude e corrupção na utilização dos recursos do programa são comuns.

A Tabela 4.6 ilustra até que ponto a distribuição dos recursos da FAE está sujeita a arbitrariedades administrativas, apresentando dados básicos a respeito do programa de merenda escolar em 1987. A primeira coluna da tabela apresenta os números de alunos matriculados no ensino de 1º grau em cada estado, enquanto a segunda mostra o número de pessoas que recebem merenda escolar. Fora do Rio de Janeiro e São Paulo, onde a responsabilidade pela alimentação escolar é assumida pelos estados, há mais pessoas recebendo merenda do que alunos matriculados em todos os estados, exceto no Pará. Isso, em parte, pode-se atribuir ao fato de que os irmãos menores dos alunos também participavam do programa. Mas também tem sido atribuído ao desvio de fundos destinados à alimentação das crianças pobres para fins clientelistas.[72]

O montante da diferença entre os números de alunos e de participantes do programa variou enormemente entre os estados em 1987. No Rio Grande do Norte, o número de recipientes regulares da merenda escolar ultrapassava em 22% o número de alunos de 1º grau e, no Ceará, havia 143% a mais.[73] A variabilidade nas alocações por aluno é igualmente marcante. Até mesmo no Nordeste, que recebe

maior parcela de recursos do programa, os gastos por cliente variaram de Cz$268,00 em Pernambuco a Cz$612,00 no Maranhão do Presidente. É difícil dar conta de tal variabilidade em outras bases que não as exigências do clientelismo.

TABELA 4.6 DESPESAS E PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR, 1987

(Cz$ 000)

	Alunos (A)	Clientes (B)	Despesas (C)	B/A	C/B	C/A
NORTE	1.895.911	2.104.622	964.603	1.11	458	509
RO	191.199	245.125	153.210	1.28	625	801
AC	75.130	148.383	85.449	1.98	576	1.137
AM	410.837	517.242	286.163	1.26	553	697
RR	30.659	48.315	28.885	1.58	598	942
PA	1.131.559	1.057.052	347.999	.93	329	308
AP	56.527	88.505	62.897	1.57	711	1.113
NORDESTE	8.075.543	13.275.090	5.299.967	1.64	399	656
MA	833.359	1.474.337	901.723	1.77	612	1.082
PI	585.972	817.716	369.232	1.40	452	630
CE	1.149.468	2.789.875	830.734	2.43	298	723
RN	490.357	597.093	277.985	1.22	466	567
PB	603.119	1.053.415	430.143	1.75	408	713
PE	1.442.070	2.499.627	651.477	1.73	261	452
AL	459.614	693.588	347.449	1.51	501	756
SE	323.357	467.109	261.086	1.44	559	807
BA	2.188.227	2.882.330	1.230.138	1.32	427	562
SUDESTE	10.455.171	6.402.313	2.273.335	.61	355	217
MG	2.785.066	4.158.873	1.419.411	1.49	341	510
ES	450.160	684.828	270.162	1.52	394	600
RJ	2.104.529	444.104	254.763	.21	574	121
SP	5.115.416	1.114.508	328.999	.22	295	64
SUL	3.733.506	5.070.803	1.599.970	1.36	316	429
PR	1.596.908	2.084.381	621.559	1.31	298	389
SC	712.497	1.038.823	344.244	1.46	331	483
RS	1.424.101	1.947.599	634.167	1.37	326	445
CENTRO-OESTE	2.047.920	3.172.838	1.002.887	1.55	316	490
MS	352.349	597.468	161.083	1.70	270	457
MT	358.685	633.867	242.998	1.77	383	677
GO	1.039.695	1.551.601	488.823	1.49	315	470
DF	297.191	389.902	109.983	1.31	282	370
BRASIL	26.208.051	30.025.666	11.257.784	1.15	375	430

FONTES: FAE. *Relatório Anual* 1987, p. 10; IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1989, p. 205.

O controle do programa de assistência ao estudante permanece altamente centralizado e sua administração consome uma grande parcela do orçamento.[74] O fornecimento de livros-textos é dominado por um pequeno número de grandes firmas. Em 1987, sete firmas produziram 83% dos livros distribuídos pela FAE.[75] O valor das compras de livros-textos da FAE é grande e as tentativas de influenciar o processo seletivo em favor de certas firmas é intenso e incessante. Algumas vezes, essas tentativas ultrapassam os limites da lei.[76]

Do mesmo modo, as compras de preparados alimentares para o programa de merenda escolar são realizadas por algumas firmas do Sudeste. Tal centralização impõe, pelo menos, dois tipos de custos desnecessários ao programa. Primeiramente, a dependência de firmas situadas em uma única região aumenta o custo do transporte da merenda escolar até as escolas e pode também aumentar os custos de armazenamento e deterioração. Segundo, a remessa de alimentos de uma região para outras, onde os hábitos alimentares são diferentes, significa que as refeições proporcionadas pela FAE são menos degustáveis para alguns estudantes do que para outros. Em um levantamento feito em 1985, 86% dos alunos do Sudeste qualificaram a alimentação recebida como "boa". As percentagens correspondentes no Nordeste e Norte foram de 43% e 35%, respectivamente.[77] Apesar dessas desvantagens, porém, os cortes recentes no orçamento da FAE têm resultado em reduções na quantidade de alimentos frescos fornecidos aos estudantes, enquanto a quantidade de preparados alimentares adquiridos junto aos principais fornecedores do programa vem sendo mantida.[78]

Como se pôde observar anteriormente, a distribuição de bolsas de estudo tanto beneficia os estudantes como subsidia as escolas particulares. Similarmente, a assistência estudantil serve a um duplo propósito para o avanço dos objetivos políticos do governo. Por um lado, oferece benefícios a grande número de cidadãos, benefícios estes que podem ser concedidos ou retidos em troca de apoio político. Por outro, subsidia as atividades de empresas privadas que podem ser ou vir a ser aliadas políticas daqueles que se encontram no poder, ou pode ainda conceder-lhes favores financeiros entre outros.

A construção escolar também está sujeita às necessidades do clientelismo. A importância eleitoral das obras públicas como meio de criação de empregos e ampliação da riqueza em anos eleitorais é matéria de folclore político, assim como o desejo de prefeitos e outros políticos de construir monumentos para si mesmos e seus patronos políticos.[79] Em decorrência, a construção de escolas quase nunca tem muito a ver com objetivos educacionais. Constroem-se novas escolas mesmo quando as velhas permanecem utilizáveis, ou quando não se dispõe de professores para nelas lecionarem. Fecham-se escolas para "reforma", por meses, às vespéras de eleições, privando os alunos da oportunidade de assistirem às aulas.[80] Quando a demanda local por vagas requer a construção de novas escolas, a solicitação deve ser patrocinada por um político para que consiga ser examinada pelas autoridades competentes.[81] Os resultados são onerosos. Alberto de Mello e Souza estimou que os efeitos difusos do clientelismo inflacionam o custo da construção escolar em até 40%.[82] Um escândalo recente em São Paulo envolveu fraudes em

contratos de construção escolar e outros projetos públicos que custaram milhões de dólares ao Estado e privaram muitos cidadãos dos serviços públicos aos quais declaradamente têm direitos.[83]

Considerações Finais

Os efeitos do clientelismo sobre o sistema educacional são impossíveis de quantificar com precisão. As demandas do clientelismo resultam no desvio de uma substancial quantidade de recursos que deveriam resultar na educação infantil para projetos que promovem os interesses privados de políticos e seus clientes. Todavia, ao mesmo tempo, muitas das atividades que estão mais prontamente sujeitas à manipulação política, incluindo-se a distribuição de bolsas de estudo e merenda escolar e a transferência de recursos federais aos estados e municípios, também servem para promover importantes objetivos educacionais. Os custos do clientelismo no sistema educacional são, assim, impostos não apenas (ou nem mesmo principalmente) pelas próprias atividades, mas pelas decisões de concessão ou retenção de benefícios educacionais em relação a certos grupos, na base de critérios que são, na melhor das hipóteses, arbitrários, do ponto de vista quer da eficiência ou da eqüidade.

VERBAS PÚBLICAS PARA AS ESCOLAS PARTICULARES

Uma segunda maneira através da qual os recursos públicos são postos a serviço de interesses privados consiste na dotação de subsídios públicos às escolas particulares. Essas escolas estão isentas do pagamento de impostos sobre propriedade (IPTU), renda (IR) e salários (salário-educação e contribuição patronal para a previdência social) e lhes são concedidas subvenções públicas diretas, através de convênios para compra de bens e serviços específicos e através do financiamento de bolsas de estudo. Na seção seguinte, faço um levantamento dos principais mecanismos utilizados para transferir recursos públicos às escolas privadas e apresento alguns dados ilustrativos da quantidade de recursos envolvidos. Uma discussão mais ampla das controvérsias políticas em torno do papel do ensino privado no sistema educacional brasileiro será apresentada no próximo capítulo.

Constituições sucessivas, desde 1934, sacramentaram a obrigação do poder público de subsidiar a educação dos estudantes carentes em escolas particulares, quando não há vagas disponíveis em escolas públicas. Para essa finalidade, o governo federal propicia bolsas de estudo ou reembolso do pagamento das mensalidades para alunos em escolas particulares através do SME, da FAE e do CNSS, entre outros órgãos. As autoridades públicas em nível nacional, estadual e local também participam de vários programas destinados à compra de vagas em escolas particulares para estudantes sem acesso às escolas públicas.

A compra de vagas escolares envolve convênios entre as autoridades públicas nacionais, estaduais e locais e as escolas particulares, cujos termos determinam o fornecimento de subvenções em dinheiro ou em outras modalidades a essas instituições privadas, em troca de arranjos para matrícula de certo número de estudantes. Entre as formas assumidas por tais subvenções, estão a construção de novos prédios ou a concessão de espaço em prédios públicos para a instalação de escolas particulares, o pagamento de salários de professores que lecionam em escolas particulares com verbas públicas e o suprimento de serviços técnicos especializados ou subsídios financeiros diretos.[84] Além de propiciar apoio financeiro ou material às escolas particulares e seus proprietários, as vagas escolares adquiridas mediante esses convênios representam um recurso político que pode ser distribuído, a fim de recompensar clientes e construir bases políticas.

Um exemplo das relações estreitas entre as autoridades públicas e as escolas particulares é a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), que mantém uma rede de "escolas comunitárias" em todo o País. A CNEC originou-se em Recife em 1943. Em 1989, havia 1.126 escolas da CNEC em 885 municípios brasileiros, com mais de 450 mil alunos matriculados do nível pré-primário ao 2º grau.[85] A maioria das escolas cenecistas localizam-se em cidades interioranas ou em comunidades da periferia urbana, onde a oferta escolar pública é quase sempre inadequada.[86]

Proporcionalmente ao crescimento da CNEC, tem aumentado a sua influência política, em parte através do recrutamento de pessoas influentes para supervisionar suas atividades. Em 1989, por exemplo, a esposa do Presidente Sarney servia como presidente do Conselho Nacional da CNEC, o qual incluía ainda sete Ministros de Estado, três membros do CFE e vários legisladores federais influentes. Dois representantes da CNEC, por sua vez, serviam no CFE.[87] As escolas cenecistas sempre dependeram dos subsídios públicos para sua sobrevivência, subsídios derivados de fontes tais como bolsas de estudo e convênios com governos estaduais e locais, cuja aquisição é claramente facilitada pela manutenção de laços estreitos com políticos e autoridades públicas.

Devido à multiplicidade de fontes das quais provêm os subsídios públicos às escolas particulares e à disponibilidade esporádica e fidedignidade duvidosa dos dados acerca de tais transferências, é quase impossível obter-se uma estimativa acurada da quantidade total de recursos transferidos. Não obstante, é possível formar-se uma idéia das magnitudes envolvidas. Em 1986, as bolsas de estudo e reembolsos de matrículas proporcionadas pelo governo federal através do SME, da FAE e do CNSS atingiram o valor aproximado de 1,7 bilhões de cruzados, ou cerca de 125 milhões de dólares. As quantias proporcionadas através do SME e do CNSS foram aproximadamente idênticas e, juntas, englobavam 93% do total, sendo a FAE responsável pelos 7% restantes. A quantia total transferida às escolas particulares, oriunda dessas três fontes em nível federal, foi equivalente a cerca da metade da quantia total transferida aos estados e municípios para o financiamento do ensino de 1º grau sob a cota federal do salário-educação, ou cerca de 5% de todos os gastos do MEC.[88] Dados parciais, oriundos de várias fontes, sobre

as transferências públicas às escolas particulares na Bahia em 1988 sugerem que as transferências totais às escolas privadas desse estado atingiram mais de quatro bilhões de cruzados em 1988, quantia equivalente a aproximadamente 6% do orçamento estadual total para a educação.[89]

Ao longo das duas últimas décadas, a distribuição das verbas arrecadadas sob o salário-educação tem-se alterado decisivamente em direção ao financiamento do ensino privado. Entre 1977 e 1983, o total de verbas arrecadadas para dispêndio com o ensino público caiu em 29%, enquanto o total daqueles destinadas ao dispêndio com o ensino privado cresceu cerca de 179%.[90] Desde 1985, mais da metade da receita total do salário-educação tem sido direcionada às escolas particulares através do SME (Ver Tabela 4.2). Em 1989, aproximadamente 7% do total de alunos de escolas particulares de 1º grau receberam financiamento através do SME. Bolsas de estudo adicionais foram proporcionadas através de outras fontes, incluindo o CNSS, a FAE e os governos estaduais e municipais.[91] Transferências dessa magnitude significam que muitas escolas particulares dependem de verbas públicas para compor uma parcela significativa de sua renda. Fábio Konder Comparato, de fato, tem argumentado que as escolas seculares lucrativas estabeleceram-se inicialmente com o propósito de tirar vantagem dos novos subsídios públicos disponíveis e que o crescimento e a prosperidade das escolas particulares depende do fluxo contínuo de fundos públicos.[92]

O dever do poder público de assegurar vagas em escolas particulares para alunos carentes, na ausência de disponibilidade de vagas em escolas públicas tem-se, às vezes, ampliado no sentido de proteger as escolas particulares da competição com as escolas públicas. Isso tem ocorrido sob a égide do CFE e de vários CEEs, os quais têm sido dominados, em várias ocasiões desde sua criação em 1961, por representantes do setor das escolas particulares.[93] Em Minas Gerais, na década de 70, por exemplo, o CEE estabeleceu uma política que permitia a abertura de novas escolas estaduais e municipais somente nos casos em que as crianças não lograssem acesso a vagas nas escolas existentes, quer públicas ou privadas. As políticas adotadas em São Paulo e no Rio de Janeiro no mesmo período buscavam restringir a matrícula em escolas públicas para esses alunos impossibilitados de pagar pelo ensino privado.[94]

Um dos resultados do favorecimento das escolas particulares pelas políticas públicas tem sido o desenvolvimento de uma dependência recíproca entre o poder público e os empresários do ensino. Muitas escolas particulares dependem de subsídios públicos para sua sobrevivência, mas as autoridades públicas, simultaneamente, dependem das escolas particulares, tanto para a oferta de vagas para as crianças que de outra forma sobrariam, quanto para a oferta de um ensino de qualidade aceitável para as crianças oriundas das classes média e alta.[95] Conseqüentemente, a manutenção de escolas particulares acessíveis à classe média é imperiosa para os políticos, os quais têm respondido com medidas políticas que combinam contínuos subsídios públicos com o controle dos aumentos das mensalidades. Desde 1986, a questão mais explosiva da política educacional brasileira

vem sendo o esforço do governo para regular o mercado do ensino particular, na medida em que os proprietários de escolas tentam burlar o controle de preços ou derrubá-lo e os pais protestam contra os aumentos "abusivos" das mensalidades escolares.[96] Como resultado dessas políticas, a parcela de crianças matriculadas em escolas de 1º grau particulares aumentou substancialmente entre 1985 e 1989, enquanto a parcela muito maior de estudantes em escolas particulares de 2º grau sofreu ligeiro declínio[97] (ver Tabela 3.1).

O fornecimento de verbas públicas para que as escolas particulares compensem as inadequações do sistema público de ensino perpetua os problemas que objetiva resolver.[98] As transferências para as escolas particulares subsidiam a expansão do sistema escolar privado e, ao mesmo tempo, privam o sistema público de recursos que poderiam ser usados para aumentar o suprimento de vagas ou melhorar a qualidade do ensino nas escolas públicas.

A MANUTENÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA GRATUITA

Uma terceira maneira através da qual o serviço aos interesses privados adquire precedência sobre a realização das finalidades públicas consiste na luta política que vem se desenrolando em torno da questão da possibilidade de cobrança de taxas escolares aos alunos das universidades públicas. Assim como em outros países da America Latina e em outras partes, o acesso à educação superior no Brasil é determinado pelo desempenho em exames competitivos, estabelecidos pelas universidades e faculdades. Os estudantes que se classificam com as melhores notas nesses exames são admitidos nas melhores universidades, que correspondem, principalmente, às instituições mantidas às custas públicas pelo governo federal, ou pelos governos estaduais em São Paulo e em outros estados ricos. Nessas universidades, os estudantes estão isentos de taxas. Os estudantes que obtêm classificações inferiores nos exames são obrigados a freqüentar faculdades particulares ou isoladas. Estas geralmente oferecem instrução de qualidade inferior às universidades públicas e dependem da renda das mensalidades pagas pelos estudantes para sua sobrevivência.

Devido à baixa qualidade da instrução na maior parte das escolas públicas de ensino fundamental e médio, os estudantes mais bem-sucedidos nos exames vestibulares são em número desproporcional àqueles com maior probabilidade de haver freqüentado escolas particulares de ensino fundamental e médio.[99] As escolas de elite cobram elevadas mensalidades e recrutam a maior parte de seus alunos entre os mais favorecidos. Na prática, portanto, a manutenção da educação gratuita nas universidades públicas implica uma enorme transferência de recursos públicos àqueles alunos que menos necessitam de subsídios públicos.[100] Na Universidade Federal do Ceará, por exemplo, 53% dos matriculados nas prestigiadas (e caras) faculdades de Engenharia, Medicina e Processamento de Dados eram provenientes de famílias cujos pais haviam completado curso superior e 80% havia freqüentado escola de ensino médio particular. Em contraste, menos de 4% de

todos os adultos de sexo masculino no Nordeste haviam completado curso superior em 1987, e somente um terço do total de estudantes brasileiros de ensino médio encontravam-se matriculados em escolas particulares.[101]

Em 1989, havia 1.570.860 estudantes matriculados em todas as instituições de educação superior do Brasil. Destes, aproximadamente 22% encontravam-se matriculados em instituições federais, 13% estavam em instituições estaduais e 5% freqüentavam instituições administradas por municípios. Os restantes 60% de estudantes de nível superior encontravam-se matriculados em instituições particulares[102] (ver Tabela 4.7). Os custos unitários em universidades federais eram de 70 a 400% mais elevados do que os de instituições particulares comparáveis.[103] O resultado das políticas do MEC com respeito ao financiamento do ensino superior consiste, portanto, numa profunda desproporção entre os recursos propiciados a uma minoria de estudantes relativamente rica, que freqüenta instituições federais e não paga mensalidades, e os recursos disponíveis para todos os outros estudantes, cuja vasta maioria encontra-se em instituições particulares.[104]

TABELA 4.7 MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR, 1960 - 1989

	1960	1975	1985	1989
Federal	34.986	248.849	344.617	340.203
Estadual	16.602	107.111	160.067	211.946
Municipal	867	54.265	83.342	75.434
Particular	41.287	662.323	817.039	943.276
Total	93.202	1.072.548	1.405.335	1.570.860

FONTE: Jean-Jacques Paul e Laurence Wolff, "The Economics of Higher Education in Brazil." [S. l.: s.n.] 1992. (Trabalho apresentado à Reunião Anual da Comparative and International Education Society, Annapolis, Maryland).

Dados recentes retirados de uma amostra de universidades sugerem que a distribuição de alunos por classe social entre as universidades é complexa e que as escolhas dos alunos são determinadas mais pelo tipo de curso que pelo tipo de universidade. Os alunos de classe média e alta estão matriculados, em número desproporcional, nas faculdades de maior prestígio, enquanto os que fracassam na competição por vagas nas universidades federais são obrigados a pagar mensalidades às instituições particulares que oferecem cursos similares. Os estudantes de origem menos privilegiada tendem a se matricular em faculdades de menor prestígio, independentemente do tipo de universidade.[105] A observação de que os estudantes que não logram admissão nos cursos desejáveis nas universidades federais pagam mensalidades para freqüentar cursos semelhantes em uma instituição privada, em vez de freqüentar uma universidade estadual gratuita, sugere até que ponto os subsídios propiciados aos alunos das universidades federais representam uma simples transferência de renda para as famílias em melhor situação, sem servir a nenhuma outra finalidade social óbvia. As tendências recentes nas matrículas e finanças públicas têm contribuído para aumentar o montante dessa transferência, enquanto a percentagem de estudantes de ensino superior matriculados em instituições públicas vem declinando e a parcela do orçamento público alocado para a educação superior tem aumentado.

A questão da cobrança de mensalidades em instituições públicas de ensino superior vem sendo debatida pelo menos durante os últimos 30 anos e continua sendo uma das questões mais polêmicas da política brasileira.[106] Os defensores da educação superior gratuita reconhecem as conseqüências distributivas perversas do atual sistema, mas argumentam que estas deveriam ser remediadas através da coleta de impostos adicionais da população geral, ou da redistribuição dos gastos públicos, em vez da imposição de taxas sobre os estudantes. O argumento tem origem na idéia de que a educação superior produz benefícios sociais e, assim, deveria ser paga por toda a sociedade, em vez do ônus sobre os que dela se beneficiam diretamente. Também argumentam que a cobrança de mensalidades dos que têm condições de pagar não acarretará um aumento significativo do acesso dos pobres, os quais continuarão a ser excluídos por meio dos exames competitivos. Além disso, o dinheiro arrecadado seria insuficiente para promover a melhoria da qualidade nos outros níveis do sistema educacional.[107]

Aqueles que advogam a cobrança de mensalidades dos estudantes enfatizam a progressiva deterioração das circunstâncias financeiras e da qualidade da educação nas universidades brasileiras e caracterizam a atual política de subsídios universais no ensino superior, tanto para os estudantes ricos como para os pobres, como sintomática do "canibalismo" da elite brasileira.[108] O pagamento de taxas estudantis nas universidades públicas tem sido proposto e ligeiramente debatido em várias ocasiões recentes, mas em cada caso a proposta acabou sendo retirada antes de qualquer consideração, por ser demasiado controvertida.[109] Assim como as questões e políticas discutidas anteriormente, a proteção do ensino superior gratuito promove os interesses privados de um grupo relativamente pequeno, mas politicamente influente, às custas de um fim público maior.

Considerações Finais

Neste capítulo, argumento que os interesses privados geralmente têm precedência sobre os fins públicos no sistema educacional brasileiro. As práticas englobadas sob a denominação de "clientelismo", a concessão de subsídios públicos às escolas particulares e a manutenção do ensino superior gratuito são exemplos da alocação de recursos em favor de certos grupos, numa base particularista. Concede-se acesso privilegiado aos recursos do sistema a clientes e aliados políticos, a estudantes das classes média e alta e a proprietários de escolas particulares. Aqueles com menor influência recebem alocações menores, ou são totalmente excluídos do sistema. Assim, os fins públicos com os quais o sistema educacional está nominalmente comprometido têm relativamente pouco a ver com o modo como o sistema realmente funciona. Em vez disso, o sistema representa uma entre muitas fontes de recursos de que se valem os políticos e autoridades públicas em sua busca de vantagens pessoais e parciais.

Os benefícios distribuídos através do sistema educacional incluem empregos, alimentos e subsídios financeiros. A educação está também entre esses benefícios, mas, assim como os demais, é distribuída em base particularista, dependendo da influência política e das conexões de seus recipientes. Alguns estudantes recebem excelente educação às custas públicas, enquanto outros freqüentam escolas indignas desse nome. Grandes contingentes de crianças são completamente excluídos do sistema e nada recebem. Os "fracassos" do sistema educacional brasileiro são, portanto, atribuíveis, não à ignorância e incompetência de seus dirigentes, mas à sua dependência do sistema educacional para atingir metas mais urgentes do que aquelas com as quais estão nominalmente comprometidos. A sobrevivência política é muito mais valorizada do que o desenvolvimento nacional ou os direitos dos cidadãos.

Em circunstâncias nas quais os interesses privados têm prioridade sobre os fins públicos, os conflitos políticos prendem-se ao controle dos recursos e não à definição de objetivos. No sistema educacional brasileiro, há pouca discordância em relação ao que deveriam ser as metas do sistema, embora haja intenso conflito sobre a forma como essas metas deveriam ser perseguidas e, especialmente, sobre a questão de quem deveria controlar os recursos disponíveis com vistas à sua consecução. Os mais importantes dentre esses conflitos serão discutidos no capítulo seguinte.

NOTAS

1. Robert Fiala and Audri Gordon Lanford, "Educational Ideology and the World Educational Revolution, 1950-1970," *Comparative Education Review* 31 (August 1987), p. 315-332.
2. David N. Plank, José Amaral Sobrinho and Antônio Carlos da Ressurreição Xavier, "Obstacles to Educational Reform in Brazil," *La Educación* 38/117 (1994), p. 78.
3. Ver nota 25, Capítulo 1.
4. David N. Plank, "Os Interesses Público e Privado na Educação Brasileira: Males Crônicos, Soluções Longínquas", *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 170 (janeiro/abril 1991). Ver também David N. Plank, "Why School Reform Doesn't Change Schools: Political and Organizational Perspectives," in *The Politics of Excellence and Choice in Education*, ed. William Lowe Boyd and Charles Taylor Kerchner, (Philadelphia: The Falmer Press, 1988).
5. Para uma visão comparável, ver Michel Debrun, "Reforma das Secretarias Estaduais de Educação e Cultura: Dificuldades e Caminhos", *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 56 (julho/setembro 1971).
6. Esses argumentos constituem os pressupostos essenciais da maior parte das discussões públicas das questões educacionais. Para dois entre dúzias de exemplos, ver The National Commission on Excellence in Education, *A Nation at Risk*, (Washington: USGPO, 1983); e World Bank, *Primary Education: A World Bank Policy Document* (Washington: IBRD, 1990).
7. Ver Dermeval Saviani, *Política e Educação no Brasil*, (São Paulo, Cortez Editora, 1986). Saviani distingue entre objetivos reais e objetivos declarados. Para ilustrar a primazia dos primeiros, ele assinala (p. 124-25) que as seções da LDB de 1961 que estabelecem fins e diretrizes foram repetidas quase *verbatim* na Lei de Reforma Educacional de 1971, porque não eram importantes o suficiente para serem modificadas.
8. Esse é o pressuposto que tem, tradicionalmente, justificado os empréstimos do Banco Mundial e outras agências no setor educacional. A mudança recente para auxílio "baseado-em-política", na qual o desembolso de fundos passa a ser condicionado a mudanças especificadas dentro das políticas setoriais, representa um reconhecimento tardio de que o principal obstáculo para a melhoria do acesso e dos resultados educacionais pode não ser a pobreza. O pressuposto que informa a maior parte dos empréstimos "baseados-em-política" – de que o principal obstáculo para a melhoria do acesso e dos resultados educacionais é a ignorância ou estupidez por parte das autoridades públicas – não representa, porém, necessariamente um avanço. Ver David N. Plank, "Review of *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*," *Comparative Education Review* 38 (May 1994): 284-88.
9. Ver Plank, "Os Interesses Público e Privado" e a nota 34, Capítulo 1.
10. Ver, por exemplo, John E. Chubb and Terry M. Moe, *Politics, Markets, and America's Schools*, (Washington: The Brookings Institution, 1990).
11. Um ano acadêmico completo foi anulado para os alunos de algumas escolas secundárias da Bahia, em 1990, porque as escolas foram fechadas para reformas. Entre 1987 e 1991, os alunos das escolas públicas do Rio de Janeiro perderam 368 dias de aula – o equivalente a dois anos acadêmicos completos – devido a greves docentes freqüentes e prolongadas. Ver *A Tarde* (Salvador), 7 de novembro de 1991; *Veja*, 18 de setembro de 1991, p. 39.
12. Debrun, "A Reforma das Secretarias", p. 60. Na mesma passagem, Debrun queixa-se da "privatização" dos meios – e em última instância dos fins – no sistema escolar público. Para uma discussão da prática do clientelismo no estado do Paraná nos anos imediatamente anteriores e posteriores ao golpe militar, baseada em entrevistas com líderes políticos do período, ver Lia Zanotta Machado, *Estado, Escola e Ideologia*, (São Paulo: Editora Brasiliense, 1987), especialmente p. 181-224.
13. Sobre as evidências de clientelismo e corrupção durante o governo Collor, ver "Mandato no Balcão", *Veja*, 12 de agosto de 1992, p. 18-19; e Bárbara Guedes and Artur Ribeiro Neto, "Institutional Sources of Corruption in Brazil," *Third World Quarterly* 13 (1992). Para uma discussão focalizada na educação, ver Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e Luiz Carlos Eichenberg Silva, "O Primeiro Ano da Política Educacional do Governo Collor", em *Educação e os Trabalhadores* (São Pulo: DESEP/DNTE/CUT, 1992).
14. Para uma denúncia exaustiva e apaixonada do empreguismo no Brasil ver Emil Farhat, *O Paraíso do Vira-Bosta*, (São Paulo: T. A. Queiroz, 1986).
15. Paulo Maluf de São Paulo é um exemplo do primeiro caso, enquanto Fernando Collor é um exemplo do último. Uma vez no poder, é claro, Collor se valeu do clientelismo tanto quanto seus predecessores.
16. Maria do Carmo Campello de Souza, "The Brazilian 'New Republic': Under the 'Sword of Damocles'", in *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, ed. Alfred Stepan (New York: Oxford University Press, 1989).
17. Quando o Presidente Sarney estava buscando o apoio do Congresso para o mandato de cinco anos, em 1987, foi divulgado amplamente que o preço do voto de cada deputado eram mil empregos federais. À medida que o apoio popular ao Presidente Collor declinava, sua habilidade de governar passou a depender cada vez mais da exploração do clientelismo e da distribuição de empregos e outros favores aos membros do Congresso em troca de sustentação política. Sobre Sarney, ver, por exemplo, "O faz-de-conta em

torno do mar de lama", *Veja*, 10 de fevereiro de 1988, especialmente p. 21-22. Sobre Collor, ver "Temporada de caça", *Veja*, 22 de abril de 1992.

18. Para um relato da extensão do empreguismo no nordeste e em outras partes do Brasil, ver Farhat, *O paraíso do vira-bosta*, especialmente p. 39-88.
19. Maria do Carmo Campello de Souza, "The Brazilian 'New Republic'", in Stepan (ed.), *Democratizing Brazil*, p. 392, nota 62. O número correspondente de nomeações políticas que se seguem à eleição presidencial nos Estados Unidos é aproximadamente 2 mil. A decisão do Presidente Collor de substituir vários de seus ministros em abril de 1992, conforme se disse, abriu 10 mil empregos no governo federal. Ver *Veja*, "Temporada de Caça," 22 de abril de 1992, p. 18.
20. Somente os governos estaduais empregam mais de três milhões de pessoas. Ver "Sob nova direção," *Veja*, 6 de janeiro de 1988, p. 26-27; e Edward Amadeo, José Márcio Camargo, Antônio Emílio S. Marques e Candido Gomes, "Fiscal Crisis and Assymetries in the Educational System in Brazil," trabalho não-publicado, Tabela 1.
21. Ataques aos marajás, que recebem fabulosas quantias de múltiplos empregos públicos, encontravam-se entre os principais temas da bem-sucedida campanha eleitoral do Presidente Collor. Para alguns exemplos das quantias referidas, ver Farhat, *O paraíso do vira-bosta*. Nas universidades federais, em anos recentes, números significativos de docentes têm-se aposentado por tempo de serviço (30 anos para homens, 25 anos para mulheres) com 120% de seus proventos totais, após o que têm então participado com sucesso dos concursos para o preenchimento de suas próprias vagas. Passam, assim, a perceber pelo mesmo trabalho 2,2 salários em vez de um.
22. Para alguns relatos recentes das considerações políticas em torno das nomeações de Ministros da Educação, ver "Hugo Napoleão empossado na Educação", *A Tarde* (Salvador), 31 de outubro de 1987, p. 10; "A dança das cadeiras", *Veja*, 25 de janeiro de 1989, p. 34; "Minueto de cargos", *Veja*, 28 de agosto de 1991, p. 42; e "Mandato no Balcão", *Veja*, 12 de agosto de 1992. Ver também Xavier e Silva, "O primeiro ano", em *A Educação e os Trabalhadores*, p. 82-84; e Ronald Braga, "O MEC e o Poder", *Educação Brasileira* 6 (1984), p. 92.
23. Maria Cristina Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo de Estado sobre os Recursos Públicos da Educação de 1ª e 2ª Graus", Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990, p. 138.
24. Raimundo Hélio Leite e José de Anchieta Esmeraldo Barreto, "O Comportamento Institucional da Secretaria de Educação do Ceará", *Revista Brasileira de Administração da Educação* 1 (janeiro/junho de 1983), p. 107.
25. Cláudio de Moura Castro e Philip R. Fletcher, *A Escola que os Brasileiros Freqüentaram em 1985*, (Brasília: IPEA/IPLAN, 1986), p. 11 e 25.
26. Para um exemplo, ver "As Escolas de Feira Estão em Situação Deplorável", *A Tarde* (Salvador), 6 de novembro de 1987.
27. Angela M. Rabelo F. Barreto, *A Geografia do Professor Leigo: Situação Atual e Perspectivas*, (Brasília: CPS/IPEA, 1991), Tabelas 1 e 6.
28. Maria das Graças Correa de Oliveira e Lúcia Maria Wanderley Neves, "Planejamento Educacional e Clientelismo Político", *Cadernos de Pesquisa* 56 (fevereiro de 1986), p. 9.
29. Angela M. Rabelo F. Barreto, *Professores do Primeiro Grau: Quem São, Onde Estão e Quanto Ganham?* (Brasília: CPS/IPEA, 1991), p. 13-14 e Figura 3.
30. De acordo com Barreto, *Professores do primeiro grau*, o salário médio mensal para professores com menos de cinco anos de escolaridade no nordeste rural (cujo número ultrapassava 42 mil em 1987) é aproximadamente 20 dólares. Ver tabela 33.

31. Noêmia M. I. Pereira Leroy, *O Gatopardismo na Educação: reformar para não mudar: "O caso de Minas Gerais"* (Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1986); Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo", p. 133. Ver também Machado, *Estado, Escola e Ideologia*, p. 108, 124-125.
32. Elba Siqueira de Sá Barretto, "Novas Políticas Educacionais para Velhas Escolas Rurais: Um Estudo de Caso no Sertão do Piauí", *Cadernos de Pesquisa* 46 (agosto de 1983), p. 36-37, 40 e 42. Ver também Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo", p. 138.
33. Jean-Jacques Paul and Laurence Wolff, "The Economics of Higher Education in Brazil", trabalho apresentado à reunião anual da Comparative and International Education Society, Annapolis MD, Março de 1992.
34. Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo", p. 137.
35. Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo", p. 150-151.
36. Ver a LDB, Artigo 94, parágrafos 2 e 3. A LDB está copiada em João Eduardo Rodrigues Villalobos, *Diretrizes e Bases da Educação: Ensino e Liberdade*, (São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1969), p. 225-252. O artigo assinalado encontra-se às páginas 247-248.
37. LDB, Artigo 94, parágrafo 4.
38. Coordenadoria da Educação e Cultura/Instituto de Planejamento Econômico e Social (CEC/IPEA), *Relatório Anual de Acompanhamento, 1987: Educação* (Brasília: CEC/IPEA, 1987), p. 15-16.
39. Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo," p. 152. Com as reformas educacionais de 1971 (Lei 5 692/71), o curso primário foi estendido de quatro para oito anos, o que colocou o antigo ensino secundário dentro do 1º grau.
40. Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), *Relatório 1987*, p. 58. O papel desempenhado pelo Congresso no processo de solicitação e seleção de candidatos representa um arranjo informal, porém antigo, entre os poderes Executivo e Legislativo. Houve alocações suplementares de bolsas de estudo para alguns legisladores em alguns anos, conferidas, ao menos em parte, na base da filiação partidária. Ver Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo," p. 151-155. Tal política foi formalmente encerrada no início da década de 90.
41. FAE, *Relatório 1987*, p. 58. De acordo com o Banco Mundial, em 1987 a taxa média de câmbio foi de Cz$39,23=USD$1. As bolsas de estudo para os alunos das escolas primárias eram de Cz$740,00 as dos alunos das escolas secundárias eram de Cz$870,00.
42. IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios* (PNAD), (Rio de Janeiro: IBGE, 1982): FAE, *Relatório 1987*, p.58.
43. Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo," p. 155; *Folha de São Paulo*, 18 e 20 de abril de 1988.
44. CEC/IPEA, *Relatório Anual - 1987*, p. 17-18. Ver também Jacques Veloso, "Investimento Público em Educação: Quanto e Onde?" *Ciência e Cultura* 40 (abril de 1988), p. 362.
45. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), *Salário-Educação: Séries Históricas* (Brasília: MEC, 1990), p. 15.
46. O principal esboço dessa história é apresentado em CEC/IPEA, *Relatório Anual - 1987*, p. 14-15. Ver também José Carlos de Araújo Melchior, *O Financiamento da Educação no Brasil* (São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1987), p. 22-23. As vastas fraudes e corrupção no programa do SME, antes de 1982, são documentadas por Jacques Velloso, "Política Educacional e Recursos para o Ensino: O Salário-Educação e a Universidade Federal", *Cadernos de Pesquisa* 61 (1987), p. 3-29; e Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo", p. 158-59. Os principais abusos envolviam a transferência de fundos para escolas inexistentes, para pagar pela educação de alunos inexistentes. Outros envolviam

pagamentos substanciais pelos proprietários das escolas particulares a intermediários para obtenção de financiamento do SME.

47. FNDE, *Salário-Educação: Séries Históricas*, p. 26.
48. Velloso, "Política Educacional e Recursos", especialmente Tabelas 1 e 5.
49. Velloso, "Política Educacional e Recursos"; Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo", p. 159-62. O financiamento foi mantido para os que já haviam ingressado na escola. O número de "estudantes da comunidade" recebendo bolsas de estudo através do SME declinou de 682.174, em 1985, para 102.987, em 1989. FNDE, *Salário-Educação: Séries Históricas*, p. 55. Entre os partidários do ensino privado, a exclusão dos estudantes da comunidade "sob o pretexto de acabar com os abusos e desvios de fundos" foi vista como um sério golpe contra a democratização e liberdade. Ver, por exemplo, Miguel Naccarato, S. J., *Escola livre e gratuita* (São Paulo: Edições Loyola, 1984), p. 71-72.
50. Problemas adicionais têm sido criados pela extravagância fiscal de muitos governos estaduais, que acumulam imensos débitos na expectativa de que o governo federal os cobrirá.
51. Isso é verdade em todos os setores, não apenas na educação. Shah cita um levantamento de 1988, promovido pelo Ministério das Finanças, que concluiu que os convênios entre os Ministérios federais e os estados, municípios e instituições privadas baseavam-se em decisões *ad hoc* em vez de basearem-se em critérios específicos. Ver Anwar Shah, *The New Fiscal Federalism in Brazil* (Washington: IBRD, 1991), p. 45. Três mil convênios foram concluídos por agências federais em 1988.
52. Secretaria de Ensino Básico (SEB/MEC), "Critérios de Distribuição de Recursos", trabalho apresentado no Seminário sobre Modelos de Alocação de Recursos para o Ensino Público, Brasília, abril de 1988. Sobre uma tentativa mais recente, ver Ministério da Educação e do Desporto (MEC), *Sistemática para Financiamento de Projetos na Área de Educação Básica* (Brasília: MEC, 1993).
53. David N. Plank e Robert E. Verhine, "Níveis e Determinantes dos Gastos Locais com Educação na Bahia", *Pesquisa e Planejamento Econômico* 23 (dezembro de 1993).
54. FNDE, *Salário-Educação: Séries Históricas*, p. 19. Ver também Xavier e Silva, "O Primeiro Ano", p. 83-84. Evidência semelhante no período 1979-1982, antes do retorno à política eleitoral, encontra-se em Correa e Neves, "Planejamento Educacional e Clientelismo Político", p. 8.
55. Sobre o PRONASEC, PRODASEC e SEAC ver Luiz Antônio Cunha, *Educação, Estado e Democracia no Brasil*, (São Paulo: Cortez Editora, 1991), p. 393-397. Sobre os CIACs, ver a discussão apresentada no Capítulo 3, especialmente a Nota 84.
56. Sobre o MOBRAL e seus sucessores, ver a discussão apresentada no Capítulo 3. Sobre o PNAC, ver Robert Verhine, "Brazil", *Comparative Education Review* 36 (1992), p. 258.
57. Durante o primeiro ano do Governo Collor, o Ministro exerceu controle pessoal e quase exclusivo sobre as transferências federais, porque seus subordinados imediatos haviam sido apontados pelo Presidente e não por ele mesmo. Ver Xavier e Silva, "O Primeiro Ano", p. 83-84.
58. Para uma ilustração, ver a nota 112 no Capítulo 3.
59. Para evidências adicionais acerca desse ponto, referentes a um período anterior, ver Olavo Brasil Lima Júnior, "Política Educacional no Brasil: Despesa Pública e Desequilíbrios Regionais", *Revista de Ciência Política* 23 (setembro/dezembro de 1980): 87-110.
60. Candido Alberto Gomes, "Transferências Intergovernamentais no Ensino Fundamental: Critérios e Processos Decisórios", trabalho não-publicado, Tabela 4.
61. A posição privilegiada do Maranhão se extendia por diversos setores, não se restringindo à educação. Ver Shah, *The New Fiscal Federalism*, p. 45 e Tabelas 15 e 19. Em 1990, após a eleição do Presidente Collor, as receitas e despesas do governo estadual em Alagoas aumentaram em torno de 70% em um único ano, na maior parte como conseqüência de acréscimos em transferências federais. Ver Amadeo et al., "Fiscal Crisis and Assymetries", p. 17; e Gomes, "Transferências Intergovernamentais", Tabela 2.

62. Ver nota 58.
63. Desde 1990, as receitas do salário-educação não são mais distribuídas para "projetos especiais", mas as decisões sobre a alocação de fundos aos municípios permanecem altamente políticas.
64. As proporções de municípios do PDS/PFL recebendo receitas "padrão" do salário-educação, especialmente receitas de projetos e ambos os tipos de receita, são significativamente diferentes das proporções de municípios do PMDB/PTB recebendo estas receitas, em um nível de 0,05. A diferença nas proporções não recebendo receitas do salário-educação não é estatisticamente significante, embora a diferença continue a favorecer aqueles municípios associados aos partidos dominantes.
    A distribuição das receitas do salário-educação entre os municípios do Rio Grande do Sul (o estado natal do Ministro da Educação) em 1990, ano de eleições para os governos estaduais e para o congresso nacional, fornece evidências adicionais à conclusão de que estas receitas são distribuídas de acordo com critérios políticos. Os prefeitos aliados ao candidato a governador do Ministro receberam quase 80% de todas as transferências, embora controlassem menos da metade dos municípios do estado. O maior recipiente isolado das transferências foi o pequeno município interiorano de Quaraí (população de 23.773 habitantes), cujo prefeito foi o único político local esperto o suficiente para apoiar Fernando Collor de Mello no primeiro turno das eleições presidenciais em 1989. Ver dados em "Chiarelli libera mais verbas para base política," *Folha de São Paulo*, 1 de outubro de 1990.
65. As maneiras como os recursos e a máquina do governo estadual foram postos a funcionar em São Paulo para assegurar a eleição do sucessor escolhido por Orestes Quércia, em 1990, encontra-se extensamente documentada na *Folha de São Paulo*. Ver, por exemplo, o editorial "Utopia eleitoral" e a coluna "Jogo bruto no interior", ambos publicados em 14 de setembro de 1990; e o editorial "Quercismo em ação", publicado em 23 de setembro de 1990. Para uma discussão adicional dos convênios enquanto uma característica do sistema financeiro público, ver Shah, *New Fiscal Federalism*, especialmente p. 75-76 e 88.
66. *Diário Oficial*, 10 de maio de 1988, p. 16-17.
67. *Diário Oficial*, 11 de maio de 1988, p. 21-22.
68. Ministério da Educação e Cultura (MEC), "Educação para Todos", Série MEC/85, Número 6 (Brasília: MEC, 1985).
69. FAE, *Relatório Anual*, 1987, p. 10, 33, 41-42.
70. Candido Gomes, "Os quatro anos da Emenda Calmon: Qual o seu impacto?" *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 162 (1988); ver também FAE, *Relatório 1987*, p. 70-71.
71. CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1987, p. 25; CEC/IPEA, *Relatório Anual*, 1988, p. 127; FAE, *Relatório Anual*, 1987, p. 70-71.
72. Para dois exemplos, ver "Desapareceram verbas federais para 5,3 milhões de merendas", *Folha de São Paulo*, 21 de abril de 1988; e "Chiarelli vê uso político da merenda", *A Tarde* (Salvador), 27 de agosto de 1990. Ver também J. M. L. Azevedo, "Impasses e perspectivas para a descentralização de políticas de educação", *Em Aberto* 39 (1988), citado por Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo", p. 140. Como foi notado acima (nota 38), até mesmo os miseramente pagos empregos no magistério são valorizados porque oferecem um certo controle sobre a comida proporcionada aos estudantes.

73. Já foi notada a posição privilegiada do Ceará na distribuição das bolsas de estudo da FAE.
74. CEC/IPEA, *Relatório Anual - 1987*, p. 20.
75. FAE, *Relatório Anual*, p. 35.
76. Para detalhes acerca de um exemplo, ver Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo", p. 141-142.
77. Castro e Fletcher, *A Escola que os Brasileiros Freqüentaram*, p. 27.
78. Ver Amadeo et al., "Fiscal Crisis and Assymetries," p. 33. Logo após deixar o cargo, o primeiro Ministro da Educação do Presidente Collor foi convocado por uma comissão do Congresso encarregada de investigar suspeitas de corrupção, a fim de explicar por que havia gasto 64 bilhões de cruzados em alimentos processados durante sua última semana no Ministério.
79. Minhas entrevistas nos municípios invariavelmente confirmaram a importância das obras públicas no esquema da política local. A pesquisa de José Arapiraca, na Universidade Federal da Bahia, sobre os nomes das escolas primárias na Bahia confirma as conexões estreitas entre a construção escolar e o apadrinhamento político.
80. Isto aconteceu na Bahia, em 1990, e alguns estudantes entraram com ação contra o Estado. Ver nota 27.
81. Barretto, "Novas Políticas Educacionais", p. 40.
82. Alberto de Mello e Souza, "Considerações sobre a Distribuição dos Recursos Educacionais", *Em Aberto* 42 (1989), p. 31-33.
83. Ver o editorial "Caso de polícia", *Folha de São Paulo*, 4 de maio de 1993.
84. CEC/IPEA, *Relatório Anual - 1987*, p. 14-18. Para uma descrição dos convênios do FNDE com escolas particulares, ver Cunha, *Educação, Estado e Democracia*, p. 333-334; sobre convênios com escolas particulares no município de Natal, no Rio Grande do Norte, ver p. 397.
85. Cunha, *Educação, Estado e Democracia*, p. 389-392.
86. Para uma discussão do movimento da CNEC, ver Thomas J. LaBelle and Robert E. Verhine, "School-Community Interaction: A Comparative and International Perspective", in *Communities and their Schools*, ed. Don Davis, (New York: McGraw-Hill, 1981), pp. 211-269.
87. Cunha, *Educação, Estado e Democracia*, p. 392, nota 7. Em um dos municípios que visitei na Bahia, o diretor do CNEC era o filho do prefeito.
88. CEC/IPEA, *Relatório Anual - 1987*, p. 15-17; Velloso, "Investimento Público", p. 362.
89. Em uma entrevista, o Secretário da Educação estimou que o valor real era várias vezes maior.
90. As receitas para a educação pública são arrecadadas através do sistema de previdência social (IAPAS), enquanto as receitas destinadas às escolas particulares são arrecadadas pelo FNDE através do SME. Para uma explicação, ver FNDE, *Salário-Educação: Séries Históricas*. Ver também Leal, "Os (Des)mandos do Clientelismo", p. 162.
91. Não há salvaguardas contra o fato de estudantes individuais receberem bolsas de estudo oriundas de múltiplas fontes. CEC/IPEA, *Relatório Anual - 1987*, p. 18.
92. Ele também observa que o prestígio concedido ao setor privado no Brasil, especialmente quando comparado com a ineficiência e corrupção do setor público, é um fator que encoraja a expansão do ensino privado. Ver *Educação, Estado e Poder* (São Paulo: Editora Brasiliense, 1987), p. 107-108.
93. Para uma análise da influência desproporcional dos interesses do ensino privado no CFE, ver Fonseca, *O Pensamento Privatista*, especialmente o Capítulo 4.

94. Cunha, *Educação, Estado e Democracia*, p. 334-338; Luiz Antônio Cunha e Moacyr de Góes, *O Golpe na Educação*, (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985) p. 47.
95. As escolas particulares mantêm padrões mais elevados do que as escolas públicas em muitos indicadores de qualidade do ensino. Por exemplo, os índices de conclusão são, em média, 50% mais altos e os salários dos professores são substancialmente melhores nas escolas particulares do que nas públicas. Ver Amadeo et. al., "Fiscal Crisis and Assymetries", p. 11.
96. A respeito da história do controle de preços no estado de São Paulo, ver Estelle James, Carlos Alberto Primo Braga e Paulo de Tarso Afonso de André, "Ensino Privado e Regulamentação Pública no Brasil", trabalho apresentado no encontro sobre "Educação, Desenvolvimento e Desigualdade no Brasil", Rio de Janeiro, março de 1991. Sobre os conflitos políticos relacionados, ver "MEC dá 48 horas para escolas diminuírem mensalidades", *Folha de São Paulo*, 12 de abril de 1988, p. A-15; e "Os estudantes dão uma lição na rua", *Veja*, 20 de abril de 1988, p. 28-33. Sobre os esforços contínuos do governo para tratar desta questão, ver *O Globo*, 6 de janeiro de 1995.
97. O controle das mensalidades foi finalmente retirado pelo governo Collor em 1991. Há enorme quantidade de evidência informal sugerindo que os pais da classe média, desde então, estão pondo seus filhos de volta em escolas públicas. Ver, por exemplo, "Retorno forçado", *Veja*, 18 de dezembro de 1991, p. 51-52.
98. Cunha, *Educação, Estado e Democracia*, p. 334; ver também David N. Plank, "Os Interesses Público e Privado".
99. Para evidências a respeito das origens sociais dos estudantes que apresentam bom desempenho no vestibular, ver Carmen Lins Baía de Solari, "A Estratificação Social e as Oportunidades Educacionais: O Caso do Vestibular", em *Educação e Desigualdade no Brasil*, ed. Henry M. Levin et. al., (Petrópolis: Editora Vozes, 1984).
100. Amadeo et. al., "Fiscal Crisis and Assymetries", p. 1; Dermeval Saviani, *Ensino Público e algumas Falas sobre a Universidade*, (São Paulo: Cortez Editora, 1986), p. 14; Fonseca, *O Pensamento Privatista*, p. 46.
101. De modo mais geral, em um estudo de três universidades no Ceará em 1990, constatou-se que apenas 20% dos estudantes na universidade federal, 32% dos estudantes na universidade estadual e 16% dos estudantes na universidade privada tinham freqüentado escolas de 2º grau públicas. Paul and Wolff, "The Economics of Higher Education", p. 26.
102. As universidades mantidas pelos municípios também cobram taxas e "a maioria delas é privada em tudo menos no nome". Ver Paul and Wolff, "The Economics of Higher Education", p. 11.
103. Paul and Wolff, "The Economics of Higher Education", p. 24.
104. Saviani, *Ensino Público*, p. 14; e Fonseca, *O Pensamento Privatista*, p. 46.
105. Paul and Wolff, "The Economics of Higher Education", p. 29.
106. O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, patrocinado por empresários, propôs a coleta de taxas nas universidades públicas já em 1960, e os governos militares apresentaram propostas semelhantes durante as décadas de 60 e 70. Para uma revisão, ver Maria Inêz Salgado de Souza, *Os Empresários e a Educação: O IPES e a Política Educacional após 1964*, (Petrópolis: Vozes Editora, 1981), p. 65, 123, 146. Ver também Fonseca, *O Pensamento Privatista*, p. 123-33.
107. Ver, por exemplo, Saviani, *Ensino Público*, p. 18-20; Fonseca, *O Pensamento Privatista*, p. 132-133; Luiz Antônio Cunha, "Ensino Superior: A Gratuidade Necessária", *Revista Brasileira de Administração da Educação* 1 (1983), p. 60-67; e Jacques Velloso, "Pinan-

promisso nominal para os detentores do poder. O conflito declarado quanto aos objetivos educacionais ocorre apenas quando os interesses de grupos claramente definidos e politicamente influentes são diretamente ameaçados, como no caso de debate sobre o ensino universitário "gratuito".

Em segundo lugar, alguns dos conflitos políticos que ocorreram no Brasil nos últimos 60 anos refletem dissensões profundas que desafiam o diálogo ou o acordo. Por exemplo, o cáustico debate entre católicos e liberais nos anos 30 tinha pressupostos fundados em visões da natureza das sociedades humanas e do sentido da vida tão diametralmente opostas que tornavam impossível uma resolução mutuamente satisfatória, quase impossível de ser alcançada. Se as escolas deveriam procurar impulsionar o desenvolvimento econômico e a integração nacional, ou a realização do reino de Deus na Terra, era e continua a ser uma questão à qual o Congresso não pode responder.[1] Não havendo uma linguagem comum, contudo, na qual os objetivos de política educacional possam ser discutidos, o debate transfere-se para as questões de controle. O caráter pessoal e o compromisso dos responsáveis pela elaboração de políticas são as únicas garantias de decisões "corretas".

O controle dos meios assegura o direito de definir os fins.[2] As disputas ideológicas irreconciliáveis motivaram os conflitos entre católicos e liberais em 1930 e, mais tarde, os que ocorreram entre os sucessivos governos autoritários e seus críticos nas décadas subseqüentes.[3]

DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO

A questão da descentralização administrativa é o ponto de controvérsia mais renitente da política educacional brasileira das últimas seis décadas. O debate tem incluído uma ampla variedade de interesses, em uma disposição caleidoscópica de troca de alianças, continuando distante a resolução definitiva do assunto.

Descentralização Administrativa no Brasil

A oferta de ensino fundamental no Brasil é, sob muitos aspectos, altamente centralizada. Antes de 1930, a responsabilidade com a manutenção das escolas primárias estava inteiramente entregue às elites, em nível local e estadual. Só depois de 1930, o governo federal reconheceu a importância da educação para o desenvolvimento nacional. Entretanto, mesmo naquela época, o governo de Vargas concentrou sua atenção no ensino secundário e superior, com ênfase especial sobre o treinamento técnico e profissional.

Extensas áreas do País e grandes segmentos da população permaneceram fora do sistema de ensino, sem que fossem afetados por um modelo de desenvolvimento que focalizava quase exclusivamente a economia urbana. Só em 1946, após a queda de Vargas, é que o governo federal iniciou um envolvimento com o ensino fundamental.[4]

Além da distribuição de verbas e do fornecimento de merenda escolar, o governo federal ainda assume responsabilidade limitada sobre o sistema de ensino fundamental. Acrescente-se que, em muitas regiões, a atenção dos governos estaduais circunscreve-se efetivamente às escolas das áreas urbanas. Na maior parte do Brasil rural, portanto, por falta de outra assistência, o ensino primário torna-se uma responsabilidade dos governos municipais, que são livres para criar escolas e adaptar os currículos às necessidades locais, conforme julguem adequado.[5] Muitas dessas escolas estão localizadas em propriedades privadas e funcionam sob o controle das autoridades locais, que as preenchem com suas filhas e afilhados.[6] Além desse ponto, como observou Cláudio Moura Castro, em todo o Brasil os professores ficam quase completamente à margem das políticas educacionais. A falta de administradores qualificados, ou de supervisão efetiva, descentraliza o controle sobre a pedagogia e o currículo em nível de sala de aula.[7]

A centralização do controle administrativo no Brasil é, portanto, mais formal que real. A extensão dos controle central vai até o ponto em que ele serve aos visíveis interesses dos que governam os recursos federais. A responsabilidade sobre o que ocorre na sala de aula é desprezada ou delegada a outros, o que acarreta quase sempre a péssima qualidade do ensino brasileiro. A LDB e as subseqüentes reformas administrativas estabeleceram a autonomia legal dos sistemas estaduais de educação e, mais tarde, dos municipais, criando complexas estruturas administrativas para geri-los. Contudo, a divisão de autoridade e responsabilidade entre os órgãos administrativos rivais não foi claramente estabelecida, nem foi assegurado que a distribuição de recursos deveria corresponder ao exercício da responsabilidade.[8] Pode-se muito bem argumentar que a questão fundamental não é verificar se as escolas se encontram sob o controle das autoridades estaduais ou municipais, mas se elas oferecem um ensino de qualidade razoável às crianças brasileiras. Questão que, todavia, jamais logrou a atenção merecida.[9]

A História Política da Descentralização da Educação

Os termos da polêmica sobre a descentralização administrativa do Brasil nos últimos 60 anos têm mudado radicalmente, refletindo as modificações no sistema político mais amplo. Na arena do debate original estavam os descentralizadores, defensores da educação "progressiva", contra os paladinos da centralização, da integração e do desenvolvimento nacionais e dos requisitos de um governo central forte. Anísio Teixeira e os escolanovistas dedicaram-se ao desenvolvimento integral e individual do estudante, exigindo uma "escola nova", orientada para a experiência da criança e profundamente enraizada no contexto das comunidades locais.[10] Seus adversários clamavam pelo controle administrativo central e por um currículo nacionalmente unificado, a fim de promover a identidade nacional e fomentar os objetivos do desenvolvimento do País.

O "Manifesto" publicado pelos escolanovistas em 1932 continha uma forte argumentação em favor da descentralização:

> A organização da educação brasileira[...] não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade[....] Não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República[....] uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas.[11]

A Constituição liberal de 1934 representou uma inconfundível vitória dessa posição ao delegar aos governos estaduais a inteira responsabilidade pela organização e administração dos sistemas locais de ensino, sujeitos apenas às diretrizes políticas a serem definidas pelo governo federal.[12]

Mas a Constituição de 1934 teve vida curta, pois o Presidente Getúlio Vargas (influenciado pelo aparente sucesso do fascismo europeu) tratou de consolidar seu poder sob o autoritário Estado Novo. Os conflitos regionais e as colisões entre o governo federal e a autonomia estadual no decorrer do período republicano haviam precipitado a crise que culminaria com o original golpe de estado de Vargas em 1930. A autonomia dos estados, bem como os obstáculos que sua independência interpunha à integração nacional e ao exercício da autoridade central, eram conseqüentemente utilizados como argumentos em favor de um Estado central forte, com uma totalidade de controle virtual sobre a maioria das atividades públicas.[13] Invocando a ameaça de desintegração nacional, o regime de Vargas promulgou uma nova Constituição em 1937, na qual se conferia muito maior importância à padronização, ao controle centralizado e ao planejamento em nível nacional do que à iniciativa local.[14]

Como reação ao autoritarismo centralizador do Estado Novo, a Constituição de 1946 reverteu e, em alguns aspectos, ultrapassou vários dos princípios descentralizadores da Carta Constitucional de 1934, abrindo caminho para a organização de sistemas próprios de ensino pelos governos estaduais, abrangendo todos os níveis, do pré-escolar à universidade. As Constituições anteriores haviam restringido aos estados a oferta de ensino primário e normal, retendo o controle sobre o ensino secundário e superior em nível nacional.[15] A nova Constituição também exigia que o governo federal recém-eleito promulgasse uma lei de ensino fundamental, cujo anteprojeto foi submetido ao Congresso em 1946.

A primeira minuta da LDB buscou um campo neutro entre o entusiasmo dos escolanovistas pela descentralização radical da autoridade administrativa e o receio de desintegração nacional dos estadonovistas.

Reconhecendo a fragilidade administrativa de muitos governos estaduais e as ameaças que representavam a corrupção e a incompetência em nível estadual e local, o projeto da LDB procurava equilibrar a ampla autonomia dos governos estaduais, estabelecida na Constituição para organizar e administrar seus sistemas educacionais com orientação e supervisão federal.[16]

Entretanto, a tentativa de acordo não satisfazia aos nacionalistas que, sob a liderança de Gustavo Capanema, um poderoso proponente da centralização enquanto Ministro da Educação do governo de Vargas, recusaram-se a ceder quanto

à questão da descentralização. Capanema apresentou uma defesa radical dos interesses do Estado central e das políticas educacionais da ditadura, pelas quais havia sido responsável, ele próprio, construindo seu argumento em termos do "imperativo categórico" da centralização e censurando as tendências centrípetas dos sistemas federais, que no Brasil conduziriam inevitavelmente à desintegração nacional. Em vez de orientação e supervisão do governo central, Capenema e seus aliados exigiam regulamento e controle administrativo.[17] O consenso provou-se ilusório, e a LDB do governo continuou atravancada no Congresso por toda a década seguinte.

A questão da descentralização administrativa voltou à baila em meados da década de 50, na segunda fase do debate sobre a LDB, quando os defensores da unidade nacional e da modernização exigiram um plano nacional de educação para a mobilização dos parcos recursos em favor do crescimento econômico e do desenvolvimento.

A campanha anterior contra a descentralização havia-se assentado sobre os temores de desintegração e os sonhos de grandeza nacional. Nesse período, ao contrário, a justificativa ideológica para a centralização era a reconhecida necessidade de adaptar-se o sistema de ensino aos requisitos de um desenvolvimento nacional sob a orientação do governo central.[18] Os liberais defensores da descentralização opunham-se tão ferrenhamente ao "planejamento" central quanto se haviam oposto ao autoritarismo do Estado Novo. Depositavam sua confiança na evolução "natural" das escolas e da educação de acordo com as necessidades e peculiaridades de regiões e comunidades específicas, atribuindo um papel estritamente suplementar ao governo federal.[19] Sob sua ótica, um sistema racional deveria envolver a definição de diretrizes de políticas básicas por parte do governo federal, a organização e regulamentação dos sistemas escolares (isto é, na LDB), locais, pelos governos estaduais e a manutenção e administração de escolas pelos municípios, particularmente no nível primário.[20] O conflito sobre a questão da descentralização no debate da LDB complicou-se ainda mais devido a uma polêmica relacionada, e até mais vociferante, sobre a concessão de subsídios públicos para escolas particulares, assunto que será discutido na próxima seção deste capítulo. O resultado foi essencialmente o envolvimento de três protagonistas distintos no debate da LDB: os paladinos liberais da descentralização, os católicos (em sua maioria), defensores dos direitos e privilégios das escolas particulares e os nacionalistas partidários do planejamento e controle central. As alianças táticas entre esses grupos refaziam-se constantemente. Os liberais, por exemplo, aliavam-se aos nacionalistas para limitar o apoio público às escolas particulares e aos católicos para limitar os poderes do governo central.[21]

O projeto da LDB, finalmente aprovado em 1961, incorporava uma série de acordos que não satisfaziam plenamente a nenhuma das partes e que virtualmente não propiciavam qualquer elemento capaz de alterar as reais condições das escolas.[22] Apesar da autonomia administrativa assegurada aos governos estaduais, por exemplo, a maioria continuava a seguir diretrizes federais, que permitiam um alto grau de preservação da homogeneidade curricular, pedagógica e estrutural das

escolas brasileiras. De forma similar, a verdadeira responsabilidade pela oferta de escolas continuava a ser atribuída a qualquer órgão que quisesse assumi-la, o que, de modo geral, nas áreas rurais se tornava um papel dos municípios, em lugar dos governos estaduais. Alguns estados criaram estruturas administrativas descentralizadas, embora nenhum deles fornecesse os recursos para fazê-las funcionar. As verbas do Estado continuaram a fluir quase exclusivamente para as escolas estaduais.[23]

A série de governos militares que se iniciaram no poder em 1964 estava nominalmente comprometida com uma variedade de objetivos, entre os quais o crescimento econômico acelerado, a ênfase sobre a segurança nacional e a restauração das instituições democráticas. As tensões entre esses objetivos tornavam-se evidentes nas políticas educacionais do regime, nas quais os compromissos políticos e legais para descentralizar a autoridade administrativa eram impedidos na prática por apreensões quanto à renúncia do controle central sobre o sistema educacional. Na Lei da Reforma Educacional de 1971, a autoridade administrativa sobre a educação primária e secundária foi transferida para os governos estaduais, com a esperança explícita de que os municípios assumissem uma parcela crescente de responsabilidade pelo ensino primário.[24] Na verdade, entretanto, o controle sobre as verbas da educação, entre outras, tornou-se cada vez mais centralizado. Os municípios, particularmente, foram destituídos de recursos financeiros que lhes possibilitassem exercer as novas responsabilidades.[25]

Ao término do regime autoritário, no fim dos anos 70 e começo da década de 80, um importante subproduto da luta popular pela democratização era a pressão renovada pela descentralização administrativa, uma reação contra o controle central exercido pelos militares e um escudo contra regimes autoritários futuros.[26]

Na Constituição de 1988, pela primeira vez os sistema municipais de ensino foram reconhecidos como independentes dos governos estaduais, e os recursos tributários destinados aos governos municipais sofreram uma extraordinária elevação.[27]

Os Debates Atuais Sobre a Descentralização

O debate sobre a descentralização administrativa, entretanto, continua sendo dos mais controvertidos e bem delineados da política brasileira de ensino. Todavia, sua natureza mudou mais uma vez nos últimos anos. Como acontece em países de todo o mundo, atualmente os argumentos em favor da descentralização administrativa têm origem em alegações de eficiência e eficácia dos mercados livres e na defesa da privatização, enquanto instrumento de política pública. Os argumentos contrários, por sua vez, baseiam-se, de um lado, em demandas por maior eqüidade na distribuição dos recursos e, por outro, na desconfiança em relação aos motivos e à competência das autoridades políticas locais. As dissenções

do passado, entretanto, não foram resolvidas, continuando os antigos termos do debate a dividir os educadores.

O debate atual, conseqüentemente, apresenta quatro posições principais, duas de direita e duas de esquerda. Os partidários da direita autoritária tecnocrática continuam a favor de um governo central forte, dedicado à segurança nacional e ao crescimento econômico do País. Essa posição, herdada do centralismo autoritário representado por Getúlio Vargas e Gustavo Capanema, predominou durante o regime militar e ainda encontra seus advogados mais convictos entre os militares e no aparelho de Estado legado por estes ao regime democrático.[28] De acordo com essa ótica, cabe às autoridades nacionais assumir a responsabilidade pela educação, para que a coerência da prática educacional local com os objetivos do desenvolvimento nacional possa ser assegurada. Essa visão é ainda compatível com os políticos da esfera federal que confiam no clientelismo e na distribuição de favores políticos como estratégia para a preservação do apoio político, visto que lhes assegura a manutenção do controle sobre recursos importantes.

Desposam a segunda posição aqueles que se incluem na direita libertária e *laissez-faire*, que favorece a descentralização e a privatização do sistema educacional, como fatores de viabilização de maior eficiência e sensibilidade na diferenciação ou transformação das condições locais. Para os defensores desse ponto de vista, o MEC é o maior obstáculo ao progresso da educação. Pode-se esperar oportunidades melhores e mais abundantes por parte das autoridades locais, estaduais e especialmente do setor privado do que do governo central, bastando para isso que elas sejam liberadas das limitações impostas pela burocracia da educação nacional.[29] Essa posição recebeu o apoio do Banco Mundial e de outros organismos internacionais.[30]

Os analistas de esquerda estão igualmente divididos. Os que integram a esquerda otimista (utópica), desconfiam da descentralização porque ela enfraquece o poder do Estado central, cujo controle, animadamente, esperam assumir um dia. Como a educação constitui um instrumento de importância primordial para a equanimidade de oportunidades e a transformação das organizações sociais, seria um erro, sob esse ponto de vista, delegar o controle administrativo à subministração reacionária das autoridades locais ou privadas, que poderiam, assim, continuar a utilizar as escolas para oprimir as classes menos favorecidas.[31]

Os representantes da esquerda pessimista (pragmática), em vez de fixar a atenção na conquista do poder estatal, preocuparam-se com a melhoria imediata do ensino oferecido às crianças carentes. Sob seu ponto de vista, o controle do Estado continua (e continuará também no futuro) com a direita autoritária/tecnocrata. Os "progressistas" deveriam, portanto, lutar pela restituição do controle aos órgãos mais próximos do povo. Na prática, há muito em comum entre essa visão e a direita libertária, sendo a desconfiança em relação às instituições privadas a diferença básica entre elas. Essa posição é a mais visivelmente herdada de Anísio Teixeira e dos escolanovistas.[32]

A atual questão brasileira sobre a descentralização é dotada, portanto, de complexidade, dividindo as esquerdas e as direitas entre si e separando ainda a direita da esquerda. As demais posições, contudo, compartilham uma preocupação com o controle dos meios no sistema educacional, dispensando apenas uma atenção secundária à consecução dos fins.

Obstáculos à Descentralização

Do ponto de vista prático, as propostas para a descentralização da autoridade administrativa no sistema educacional devem envolver problemas vários e desencorajadores, dos quais o mais sério é o financeiro. Após décadas de controle centralizado sobre assuntos fiscais, a maioria dos estados e municípios continua desprovida dos recursos necessários para assumirem a responsabilidade pelas escolas locais. Como observou João Oliveira, três quartos dos municípios brasileiros possuem orçamentos anuais equivalentes ao custo de manutenção de um condomínio de luxo no Rio de Janeiro. Nem mesmo a cidade de São Paulo pode liberar verbas suficientes para o custeio do ensino primário sem recorrer a grandes repasses federais.[33] Em parte, isso acontece em função da debilidade das fontes tributárias controladas pelo Estado e, principalmente, pelo município, pois as fontes tributárias maiores e mais elásticas (por exemplo, renda) permanecem sob o exclusivo controle do governo federal. O problema é também da falha de muitos governos estaduais e particularmente dos municipais quanto à exploração das fontes tributárias que realmente controlam, entre as quais se incluem a propriedade real e as transmissões de propriedade. Em circunstâncias nas quais a terra é a principal fonte de riqueza e poder político e onde, em muitos municípios, ela é controlada por um grupo de famílias, é extremamente difícil obter lançamentos realistas de propriedades e conseguir estabelecer impostos justos sobre elas.[34] A Constituição de 1988 mostrou uma ligeira tendência para o fortalecimento das fontes de receita dos governos municipais e estaduais. Mas ainda não se sabe até que ponto essas novas fontes serão, ou, na verdade, podem ser exploradas pelas autoridades locais.[35]

A debilidade das fontes tributárias locais é agravada pela manutenção do controle central sobre os índices de impostos, que elimina a variação na tributação local.[36] Nos municípios onde existe grande interesse em educação, os governos locais são impedidos de gerar rendas adicionais. A impossibilidade de operar variações sobre os índices de impostos coloca uma barreira de amplitude incomum sobre a questão política da avaliação da propriedade, além de exacerbar imensas desigualdades em relação às disponibilidades de verbas entre os municípios. A indiferença ostensiva das elites rurais da maior parte do Brasil em relação à educação pública torna ainda mais difícil a tarefa de geração local de receita e mantém os governos municipais dependentes de grandes somas de repasses federais.

Conforme se observou nos Capítulos 3 e 4, entretanto, o sistema de repasse de verbas, por sua vez, está sujeito a uma variedade de problemas sérios, entre os

quais a interferência política na distribuição dos repasses, a ausência de mecanismos eficazes para a monitoria e controle dos recursos, além de procedimentos administrativos lentos, que quase sempre produzem retardos excessivos e dispendiosos na distribuição de fundos.[37] Apesar da carência de fontes de renda alternativas, portanto, para ter acesso aos repasses federais, os governos municipais dependem muito, não só de sua influência política junto ao MEC, como das necessidades locais, e alguns municípios nem sequer recebem fundos, quaisquer que sejam.[38]

Um complexo emaranhado de problemas políticos e administrativos concorre para agravar ainda mais os obstáculos financeiros a serem enfrentados pelos proponentes da descentralização. Em primeiro lugar, as autoridades públicas municipais de muitas regiões do Brasil estão, no mínimo, tão preparadas quanto as estaduais ou federais para depender do clientelismo em seu empenho para conseguir e conservar apoio político.

O controle sobre a distribuição de cargos docentes e administrativos, despesas locais e merenda escolar é um dos principais benefícios do poder político e é largamente utilizado por muitos funcionários locais.[39] A importância política desses recursos em nível local evidencia-se pela proliferação de municípios no decorrer do tempo, pelo aumento de servidores nos cargos administrativos e pelas despesas com administração, tanto na educação como em outros setores. Entre 1940 e 1990, o número de municípios elevou-se de 1.574 para 4.491, um crescimento de quase 300%.[40]

Em segundo lugar, o conflito político em algumas partes do Brasil é causado não apenas pelas competitivas aspirações ao controle dos recursos públicos, como pelas desigualdades profundas da posse da terra. As disputas de terra vêm resultando em conflitos armados em algumas áreas do Brasil, inclusive no Nordeste rural e na fronteira amazônica. As instituições do governo local, em quase todos os casos, estão sob o controle das elites locais. Seria o cúmulo da ingenuidade supor que a transferência de total autoridade sobre as escolas para as pessoas do meio rural pudesse superar os conflitos políticos locais ou conduzir à melhoria qualitativa do ensino ministrado às crianças.

Finalmente, não é acidental a atual ausência de uma divisão nítida de autoridade e responsabilidade entre os órgãos educacionais federais, estaduais e municipais. A dispersão do controle isenta os funcionários de todos os níveis da responsabilidade sobre o desempenho do sistema educacional e maximiza a decisão administrativa em todos os níveis.

Ao atribuir às "autoridades públicas relevantes" a responsabilidade pela garantia aos cidadãos brasileiros do direito à educação, sem desenvolver maiores esforços para identificar essas autoridades, a Constituição libera os funcionários de todos os níveis da obrigação de dar conta daquilo que continua a ser, conseqüentemente, um protocolo de boas intenções.

O fato de a autoridade situar-se em nível estadual ou municipal não determina, em si mesmo, grande diferença na qualidade da educação oferecida às crianças brasileiras. O que realmente importa é o compromisso dos funcionários de

todos os níveis para melhorar a qualidade do sistema e o acesso a ele – e isso está faltando em muitas partes do País.[41] Se a descentralização deve significar "mais que uma mera transferência de irresponsabilidade",[42] ela terá de melhorar a educação das crianças brasileiras e estar associada a um esforço mais amplo para democratizar o controle do sistema educacional, conforme a discussão do capítulo final.

A chave para o sucesso da descentralização é a garantia de uma fonte de renda adequada e previsível para todas as escolas. Tal se faz necessário para possibilitar às autoridades educacionais locais cumprir com os compromissos e planejar para o futuro. A necessidade de buscar acordos privados e de negociar sobre conexões políticas continuará a orientar a conduta dos administradores em nível local, a menos que os funcionários das escolas e os governos locais possam contar com recursos suficientes e disponíveis para manter seus sistemas de ensino.

O objetivo de longo prazo mais plausível é a fusão de sistemas estaduais e municipais em lugar da descentralização ou da municipalização em si mesmas. Os alunos das escolas municipais agora sofrem múltiplas desvantagens, tanto em termos de recursos como de programas. Para mencionar um exemplo apenas, a maioria das escolas municipais de todo o Brasil oferecem, no máximo, quatro das oito séries compulsórias do primeiro grau, o que barra o acesso da maioria dos alunos a uma educação além do nível rudimentar. Além desse ponto, porém, a manutenção de sistemas de ensino competitivos acarreta uma injustificável duplicação de esforços e um desperdício de recursos escassos. É menos importante decidir quem detém o controle administrativo, se os funcionários do estado ou do município, do que fazer com que os dois sistemas se coordenem.[43]

OS RECURSOS PÚBLICOS E AS ESCOLAS PARTICULARES

A discussão atual sobre as subvenções públicas às escolas particulares, assim como o debate sobre a descentralização administrativa, representa uma luta pelos meios, mais que pelos fins. As primeiras polêmicas em torno dessas questões orientaram-se por discordâncias entre os católicos e os paladinos do liberalismo e da modernização em relação à natureza da sociedade brasileira e ao sentido da vida.[44] As questões sobre os fins já não se destacam, embora o ponto remanescente sobre a manutenção do ensino religioso na escola pública continue a suscitar a discordância. Fora isso, no entanto, o debate atual restringe-se a questões de acesso aos recursos e a seu controle.

O Papel das Escolas Particulares no Sistema Educacional

No âmago do debate sobre o papel da escola secundária no sistema brasileiro de ensino está o fracasso amplamente admitido do sistema público de ensino em relação à oferta de espaços suficientes para acomodar todas as crianças ou de escolas de qualidade satisfatória para atender aos filhos das classes média e alta. A responsabilidade pela educação desses alunos tem recaído sobre a escola particular. A educação das crianças excluídas da escola pública tem sido atribuída a quem quer que se disponha a assumir essa tarefa, quando não é mesmo abandonada.

Resulta daí a divisão da escola em dois tipos. As escolas primárias e secundárias de ótima qualidade e altas mensalidades atendem às crianças das classes média e alta, enquanto as mais baratas servem às crianças carentes, em áreas em que há uma oferta insuficiente de escolas públicas. Entre as escolas particulares de baixo custo, localizadas principalmente nas áreas rurais e na periferia urbana, predominam os estabelecimentos de ensino secundário.

Os papéis desempenhados pelas escolas públicas e privadas, respectivamente, assim como sua qualificação para receber subsídios públicos têm sofrido mudanças no decorrer do tempo. As Constituições de 1824, 1934 e 1937 determinaram a Educação gratuita e compulsória como um direito do cidadão e uma obrigação do Estado, sem estabelecer uma distinção entre escolas públicas e particulares.

As Constituições de 1946, 1967 e 1988 restringiram a garantia de ensino gratuito a alunos de instituições públicas, deixando aberta, ao mesmo tempo, a possibilidade de subsídios públicos para as escolas particulares, em algumas circunstâncias.[45]

Na Constituição de 1988, por exemplo, funcionários públicos têm permissão para efetuar dotações com fundos públicos às "escolas comunitárias, religiosas e filantrópicas", contanto que essas não tenham fins lucrativos.[46]

A respeito do direito à educação, nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967, a educação gratuita em escolas públicas ou particulares era assegurada a alunos das quatro séries iniciais, e permitida a cobrança de taxas em escolas de níveis mais elevados. Os alunos das séries mais adiantadas qualificavam-se para receber bolsas de estudo ou crédito educativo, apenas quando não dispunham de meios para custear sua educação e contanto que essa assistência se tornasse possível pelas verbas do governo.[47] A LDB de 1961 e a Constituição de 1988 limitavam a prestação de assistência pública a alunos das escolas primárias particulares, apenas quando inexistissem vagas na escola pública.[48]

Quanto à responsabilidade administrativa das escolas, a Constituição de 1934 estabelecia claramente a obrigação do Estado de oferecer escolas públicas. Já a Constituição de 1937 colocou ênfase bem maior sobre a liberdade de indivíduos e organizações privadas de estabelecer e manter suas próprias escolas.[49]

A Constituição de 1946 assegurou mais uma vez a livre iniciativa de indivíduos e organizações privadas no sistema de ensino, enquanto a de 1967 foi mais longe, prometendo assistência técnica e financeira do Estado para instituições que mantivessem escolas particulares, inclusive bolsas para os estudantes.[50] A Constituição de 1988 reafirmou o direito das entidades privadas de criar escolas, embora tenha declarado como principal responsabilidade do Estado a expansão e melhoria das escolas sob o controle público. A assistência técnica e finan-

ceira do governo central é explicitamente limitada às escolas mantidas pelos governos estaduais e municipais.[51]

O maior provedor de ensino particular continua sendo a Igreja Católica, embora sua relativa importância venha sofrendo um declínio constante desde 1946, quando apareceram as primeiras escolas particulares sob a forma de empresas que visam ao lucro.[52] Historicamente, apesar da criação de escolas primárias e universidades, o principal foco do ensino católico era a escola secundária para os filhos da elite.[53] A presença católica no sistema de ensino é ainda mais marcante no nível médio, embora sua influência em todos os graus de ensino venha sendo significativamente reduzida pela competição crescente das escolas públicas e laicas particulares.[54]

Tanto os estabelecimentos particulares de ensino de baixo custo como os de alto custo recebem substanciais subsídios públicos (para uma discussão das muitas formas de subsídios, ver o Capítulo 4). Todas as instituições educacionais estão isentas do pagamento de imposto de renda, o que representa um subsídio particularmente valioso para as escolas laicas. Além disso, as escolas de baixo custo recebem uma variedade de subsídios diretos, inclusive a concessão de bolsas de estudo através do SME e de convênios para o provimento de serviços específicos e a compra de prédios escolares. Os subsídios públicos são imprescindíveis à sobrevivência de muitas escolas de baixo custo. As escolas de alto custo recebem menos subsídios diretos, mas se beneficiam com incentivos indiretos oferecidos aos pais, inclusive o reembolso das mensalidades. Os pais podem ainda abater algumas despesas educacionais do imposto de renda.

A Formação Histórica do Debate

As dissensões quanto aos papéis respectivos dos órgãos públicos e privados no sistema brasileiro de ensino surgiram inicialmente no século XVIII, quando ainda eram muito poucos os brasileiros que já haviam adentrado um prédio escolar. Um dos principais pontos de conflito entre a Coroa e os jesuítas era o controle quase exclusivo que estes possuíam sobre a educação das elites em perspectiva. Um dos objetivos de sua expulsão foi justamente o aumento do controle da Coroa e seus agentes sobre a educação dos jovens.[55]

Até os começos do século XX, o sistema brasileiro de ensino manteve-se predominantemente privado e católico. O motivo principal do empenho da Igreja era oferecer instrução primária e secundária para os filhos da elite, apesar de os religiosos terem também criado escolas para os filhos da classe média em expansão. O papel das autoridades públicas restringia-se quase inteiramente ao ensino primário.[56] Em 1920, contudo, os escolanovistas e outros defensores da modernização começaram a exigir uma expansão bem maior da intervenção do Estado no sistema de ensino. Exigiram educação laica e mista nas escolas mantidas com fundos públicos, em seu "Manifesto", a fim de promover sua concepção de um Estado liberal que procurava proteger os direitos universais de seus cidadãos.

Conceberam um monopólio estatal da educação e exigiram que o ensino fosse gratuito em qualquer nível. Enfatizaram a obrigação do Estado de oferecer escolas primárias para os filhos dos pobres, excluídos do sistema de ensino e da participação integral na sociedade brasileira.[57]

A visão liberal dos escolanovistas foi desafiada explicitamente, em todos os seus pontos, pelos representantes do clero, que exigiam educação cristã nas escolas com segregação de sexo e mantidas por sua instituição, para que se exercessem as prerrogativas pastorais e a responsabilidade da Igreja em uma sociedade católica. Esperavam que o Estado ajudasse a Igreja a desempenhar suas obrigações sem, contudo, interferir no sistema de ensino.[58]

A conseqüente luta sobre a política educacional girou, em grande parte, em torno dos esforços da Igreja para refrear a crescente influência de autoridades laicas e para conservar sua posição privilegiada e seu poder.[59] Além da proteção contra a ameaça de um monopólio estatal emergente, entretanto, a Igreja e outros defensores do ensino particular reivindicaram paridade total com a escola pública, em termos de *status* e acesso aos recursos públicos.[60] Argumentavam que a liberdade de escolha dos pais (liberdade de ensino) requeria subsídios públicos às escolas particulares, para eliminar a vantagem injusta que, do contrário, levariam as escolas mantidas com fundos públicos. Os pais só poderiam realmente usufruir da verdadeira livre escolha quando dotados da condição de matricular os filhos em escolas públicas ou particulares sem ônus algum.[61] Como demonstrou um defensor da liberdade de ensino:

> ...ou [o Estado] limitar-se-ia a amparar todas as iniciativas de todos os grupos sociais, conforme as inúmeras preferências, ou patrocinaria o ensino comum nas escolas públicas. No primeiro caso, estaria preservada a liberdade do ensino; no segundo teríamos o totalitarianismo.[62]

Construindo seus argumentos sobre bases semelhantes, a Associação de Educação Católica (AEC) afirmou que a oferta da educação gratuita limitada à escola pública oprime os pobres: "a escola pública não é aquela que o Estado impõe, mas aquela que o povo escolhe".[63]

O debate sobre a LDB, realizado dentro e fora do Congresso Nacional, e exigido pela Constituição de 1946, foi o foro principal em que católicos e liberais proclamaram suas divergências. O conflito sobre o papel da escola particular no sistema nacional de ensino sucedeu a disputa entre os defensores da centralização e da descentralização no longo debate sobre a LDB, ocupando-o totalmente nos seus últimos quatro anos. Durante a década de 50, a LDB foi adiada por vários anos, em conseqüência das inconciliáveis discordâncias sobre a descentralização, discutidas na seção anterior. Em 1958, Carlos Lacerda apresentou uma emenda ao projeto, que não apenas reacendeu o debate, como mudou radicalmente os termos em que ele deveria ser conduzido.[64]

O projeto inicial afirmava o direito da criança à educação e a obrigação do Estado de propiciar escolas.[65] Tais princípios foram considerados inaceitáveis pelos educadores do sistema privado, que se reuniram em Conferência, em 1948,

para asseverar que a educação é uma obrigação da família e que ao Estado caberia, no máximo, suplementar o papel das instituições públicas. As verbas públicas deveriam ser distribuídas entre as escolas públicas, de acordo com o número de alunos matriculados em cada uma. Seria incumbência dos funcionários públicos inspecionar as escolas particulares "de cinco em cinco anos" e exercer alguma influência sobre seus currículos (por exemplo, em educação cívica). Quanto ao resto, elas deveriam gozar de plena liberdade.[66]

O conflito entre opositores e defensores do ensino privado permaneceu adormecido nos primeiros anos do debate sobre a LDB, pois os proponentes liberais da descentralização administrativa aliaram-se aos educadores particulares para fazer oposição ao centralismo autoritário dos estadonovistas. Entretanto, os dois grupos romperam em 1958, quando Lacerda apresentou uma emenda ao projeto da LDB, na qual propunha que a ação do Estado no sistema de ensino fosse exclusivamente complementar da ação privada, devendo oferecer escolas públicas apenas onde não existissem escolas particulares suficientes.[67]

A apresentação da emenda de Lacerda transformou radicalmente o debate sobre a LDB, cuja reformulação reuniu os partidários da centralização e da descentralização numa aliança tática para defender o sistema de ensino público e mobilizou a Igreja Católica e seus representantes na defesa dos direitos e privilégios dos pais e da escola particular. Se o debate precedente, prolongado por uma década, havia-se baseado fundamentalmente nos interesses políticos e ideologias rivais no interior de uma classe política, a nova discussão polarizou a sociedade brasileira. A Igreja, a imprensa, as universidades, os sindicatos e outros grupos de interesse organizados mobilizaram seus membros e representantes para apoiar as posições adversárias.[68]

De um lado, os que consideravam a educação uma responsabilidade da família defendiam o princípio da liberdade de ensino (que abrangia a liberdade de escolha dos pais e a autonomia das escolas particulares) e exigiam que as verbas públicas fossem distribuídas de maneira igual e imparcial entre as escolas públicas e particulares às quais os pais decidissem enviar os filhos. Os defensores da liberdade de ensino advertiam contra os perigos que um monopólio estatal da educação suscitaria, caso o apoio público fosse negado às escolas particulares e desmentiam qualquer ameaça à continuidade de subvenção à escola pública.

Tal posição possuía raízes na doutrina da Igreja Católica, conforme a Encíclica do Papa *Divini Illius Magistri*, de 1929. De acordo com o seu princípio fundamental da "subsidiaridade", a educação é uma responsabilidade da família, e o papel do Estado deve restringir-se às atividades que as instituições privadas não podem ou não desejam assumir.

Ao Estado deveria ser atribuída uma função suplementar no financiamento da educação das crianças cujos pais não pudessem arcar com as despesas escolares ou na manutenção de instituições educacionais especializadas que o setor privado não fosse capaz de oferecer, ou não se interessasse por fazê-lo (por exemplo, colégios militares). Mas a Encíclica proclamava abertamente a oposição da Igreja às escolas laicas (isto é, públicas).[69]

Opostos à emenda de Lacerda, os membros da Associação Brasileira de Educação (ABE) e da Campanha de Defesa da Escola Pública encaravam o provimento de educação pública como uma obrigação do Estado e como um instrumento para a consecução de objetivos societais, tais como o crescimento econômico, a igualdade de oportunidades e a harmonização da luta de classes. Esses grupos procuraram assegurar para a escola pública a prioridade na distribuição dos recursos públicos, sem restringir a independência da escola particular.[70] Como declarou Anísio Teixeira,

> Não advogamos o monopólio da educação pelo Estado, mas julgamos que todos têm direito à educação pública, e somente os que o quiserem é que poderão procurar a educação privada.[71]

A apresentação da emenda de Lacerda à LDB coincidiu com uma radicalização geral da política brasileira, e as diferenças começaram a se delinear com nitidez cada vez maior sobre uma variedade de questões. Entre as manifestações de conflitos progressivos no sistema político estava expansiva acrimônia das relações entre os poderes legislativo e executivo do governo, acompanhada e exacerbada pela instabilidade do Executivo.[72] A crescente espiral do conflito culminou com o golpe militar de 1964, que tinha como propósito declarado restaurar a ordem e a estabilidade.

O debate público sobre a LDB refletia sua radicalização, adquirindo rápida virulência. Em 1958, por exemplo, o Arcebispo de Porto Alegre acusou os altos funcionários do Ministério da Educação de promoverem "não só o laicismo do ensino, mas também a laicização e o materialismo da vida". Um membro do Congresso Nacional e aliado de Lacerda caracterizou o pessoal do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) como, "livres-pensadores, anticlericais e criptocomunistas," referindo-se ao MEC como "essa bastilha".[73] Os críticos prepararam uma investida direta contra Teixeira e a ABE, conquanto seu alvo incluísse todos os princípios educacionais originados pelas "verdades fixas e imutáveis" da religião cristã, como arautos do socialismo e inimigos da Igreja e da família. Enquanto isso, os defensores da escola pública denunciaram a ambição da Igreja Católica de atingir "o maior domínio possível em nossa política e em nossa administração educacional".[74]

Em termos práticos, o ponto crucial do debate tornou-se rapidamente uma interrogação sobre os recursos públicos, quanto à sua concessão ou não aos pais que escolhessem mandar os filhos à escola particular. O projeto inicial da LDB, apresentado em 1948, havia buscado um ponto de neutralidade nessa questão, tentando equilibrar os interesses dos defensores da descentralização e dos partidários das escolas particulares contra os interesses do Estado quanto à manutenção da unidade e da integridade da nação. Na minuta, cobrava-se do governo federal uma orientação geral para planos de ação, exigindo-se dos governos estaduais o exercício de ampla autonomia na organização e administração de seus sistemas de ensino. O projeto inicial conferia prioridade às escolas públicas na

alocação de recursos educacionais, deixando, porém, uma brecha para a concessão de subsídios públicos às escolas particulares em algumas circunstâncias.[75] A emenda de Lacerda exprimiu essas questões sob uma ótica inteiramente diferente. E no debate subseqüente, que durou três anos, o Congresso procurou atingir um novo equilíbrio entre os diferentes interesses das escolas particulares e públicas. As concessões enxertadas no projeto definitivo não satisfizeram a quase ninguém e a intensidade dos debates produzidos pela LDB manteve-se após a sua aprovação em 1961.[76] O ponto de vista geral era que os defensores do ensino particular haviam obtido mais ganhos que perdas ao assegurar às escolas particulares virtualmente todos os direitos e privilégios das instituições públicas. Uma inovação essencial da LDB foi a oportunidade garantida aos alunos das escolas particulares de obterem bolsas financiadas por instituições públicas, o que persiste até hoje sob uma variedade de formas. (Ver Capítulo 4 para uma discussão mais detalhada). De modo geral, a LDB abriu as portas para os numerosos subsídios públicos às escolas particulares.[77] O poder do interesse privado no sistema educacional consolidou-se através de suas representações no CFE e nos CEEs, nos quais desfrutaram de uma influência desigual.[78]

Desde o começo do debate, os educadores católicos haviam conseguido a adesão de representantes das escolas particulares laicas, que compartilhavam seu entusiasmo pelos subsídios públicos, quando não por todos os objetivos religiosos. Entre 1930 e 1960, porém, os representantes das escolas católicas detiveram a liderança, quase invariavelmente.[79] Em 1961, por exemplo, Florestan Fernandes apontou o "poder religioso" como principal protagonista do debate. Considerava úteis os empresários educacionais, mas não os via como aliados de importância especial para a Igreja Católica.[80] A articulação entre a Igreja e os empresários da educação tomou mais uma vez a dianteira nos debates contemporâneos sobre o papel das escolas particulares no sistema brasileiro de ensino, no qual este último ocupa posição política e ideológica preponderante.

Os Debates Contemporâneos Sobre a Escola Particular

Iniciado na década de 20, o debate sobre o ensino particular tem-se mantido até o presente, sem nenhuma perda de intensidade, mas com uma tremenda mudança de foco desde a aprovação da LDB. Em sua fase atual, continua a desenrolar-se em torno da oferta de subsídios públicos às escolas particulares, embora a ênfase tenha sofrido uma mudança decisiva, afastando-se da influência e controle da Igreja sobre o sistema de ensino e tomando a direção dos lucros dos donos das escolas particulares. O papel de liderança, tradicionalmente representado pela Igreja e pela AEC, cedeu lugar ao domínio ideológico e político de organizações seculares, inclusive a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN).[81] Tal fato pode ser parcialmente atribuído ao declínio das matrículas das escolas religiosas, no cômputo das escolas particulares.[82]

A influência declinante das escolas católicas no movimento da escola particular pode ser também atribuída à rápida diminuição do número de professores com vocação religiosa, o que determina a necessidade cada vez maior de essas escolas pagarem salários competitivos a professores laicos, um pesado fardo financeiro para a Igreja. As escolas religiosas tornaram-se quase tão dependentes de mensalidades elevadas e subsídios públicos quanto as suas correspondentes escolas seculares.

O aparecimento de facções intelectuais importantes no interior da Igreja e da AEC também contribuiu para afastar as escolas confessionais do poder. Esse fato complicou imensamente os esforços para o planejamento de uma posição unitária em defesa das escolas particulares.[83] Atualmente, a Igreja Católica é muito mais pluralista e heterogênea do que na época do debate sobre a LDB. Os novos rumos do pensamento católico, como a teologia da libertação e a primeira opção pelos pobres, surgiram nos anos 60, seguindo o Segundo Conselho do Vaticano, muito após a conclusão do debate sobre a LDB.[84] Essas novas orientações implicam objetivos educacionais bem diferentes dos objetivos tradicionais buscados pela Igreja e dividem a hierarquia católica quanto à questão das escolas particulares. Como no debate inicial, as posições oficiais da Igreja reafirmam a importância fundamental da liberdade de ensino e do controle dos pais sobre a educação de seus filhos. Ao contrário dos anos 50, contudo, organizações como a AEC, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) agora exigem não só a expansão e melhoria do sistema público de ensino como também restrições dos subsídios às escolas com fins lucrativos.[85] A liberdade de ensino, portanto, assumiu um significado mais amplo, que vai além do direito dos pais de proteger os filhos da influência laica da escola pública, para incluir o seu direito à busca do modelo de ensino que julgam melhor, não importando qual seja o órgão patrocinador.[86]

Os que propugnam pelo ensino privado desenvolveram uma variedade de novos argumentos em favor dos subsídios públicos para as escolas particulares. Segundo a sua ótica, todas as escolas são "públicas", uma vez que todas servem a propósitos públicos. A liberdade de ensino e a liberdade de escolha são essenciais a uma sociedade pluralista, enquanto o monopólio estatal da educação representa um grande perigo. Em nível mais prático, os pais que escolhem mandar os filhos para escolas particulares são penalizados pela obrigação de pagar matrícula e mensalidades, enquanto os pais carentes não podem escolher outras escolas além das públicas. Ademais, o nível do ensino ministrado pelas escolas particulares é tipicamente mais elevado que o das escolas públicas, não havendo, simplesmente, prédios escolares suficientes no sistema público de ensino para acomodar todas as crianças aptas a freqüentar a escola.[87]

Os defensores da escola particular assinalam a insistente demanda pelo ensino privado, e o papel que essas instituições agora desempenham no sistema brasileiro de ensino. A verba repassada para as escolas particulares, argumentam ainda, é relativamente pequena, considerando-se as imensas necessidades das escolas públicas. A maioria dos subsídios é dirigido às escolas rurais e às que se situam na

periferia das cidades, que atendem aos relativamente carentes. Essas recebem mais subvenções do que as que servem à elite. O fim dos subsídios públicos, portanto, atingiria os mais necessitados de ajuda.[88]

Um outro argumento em favor desses subsídios atribui às escolas particulares maior eficiência na utilização de recursos que as escolas públicas. No debate sobre a LDB, por exemplo, os defensores das escolas particulares argumentam que os subsídios a essas escolas não teriam de sustentar a superestrutura administrativa do sistema público.[89] Esse argumento preserva sua força no debate atual, devido à importância permanente do clientelismo no sistema público de ensino. Até os defensores mais fiéis do ensino público reconhecem o grande desperdício de recursos no setor público em decorrência de manipulações políticas, como empreguismo e obras públicas, supérfluas para a educação, mas politicamente úteis.[90] Menciona-se sempre a compra de vagas nas escolas particulares como uma evidência da relativa eficiência do setor privado.[91]

Uma variante do argumento da eficiência é que a concorrência das escolas particulares, por si própria, criará oportunidade para a melhoria do ensino público. Como argumenta Miguel Naccarato:

> Não há intenção alguma de esvaziar a escola oficial, mas de propiciar aos pais os *meios* de poderem escolher a escola. A escola oficial só teria a ganhar, porque receberia o estímulo do desafio para oferecer qualidade à livre opção da família. E se por força dessa opção, a escola oficial viesse a diminuir quer em número de unidades quer em número de alunos, a Nação nada teria a perder, uma vez que através da escola particular, livre na sua orientação, mas sujeita a normas mínimas exigidas pelo bem comum, cumpriria o seu dever de promover e proporcionar os *meios* para o ensino e educação de todos os cidadãos, ao menos no nível elementar, com total respeito a *liberdade* dos pais.[92]

Permanece com igual poder o argumento de que o Estado não deve possuir o monopólio do provimento de educação. Conforme Naccarato,

> O que continua inadmissível é a *gratuidade unilateral e exclusiva* da escola oficial mantida com recursos que são de todos....E assim prosseguimos, "inconscientemente", na marcha cujo desfecho será a *estatização do ensino*, ao menos para os filhos de pais carentes.[93]

Esse ponto encontra ainda maior reforço em Souza, que alerta que "o canto da sereia" da educação gratuita para todos equipara, equivocadamente, justiça social ao paternalismo estatal e pressagia o estabelecimento de um monopólio do estado no sistema educacional.[94]

Para os advogados do ensino oficial, a suprema questão são os subsídios públicos para as escolas particulares. Os subsídios são combatidos por três razões principais. Primeiramente, o desvio de verbas substanciais das escolas públicas para as particulares priva o sistema público de ensino dos recursos de que necessita para expandir-se e aperfeiçoar-se. Em segundo lugar, os subsídios públicos

para o ensino particular asseguram benefícios desiguais para as crianças das classes média e alta, penalizando as crianças carentes. Em terceiro lugar, os subsídios públicos servem basicamente – se não exclusivamente – para aumentar os polpudos lucros de inescrupulosos donos de escolas particulares.

O primeiro argumento contra os subsídios públicos baseia-se no descumprimento, por parte das autoridades públicas de todos os níveis, do dever constitucional de prover oportunidades educacionais para todos. De acordo com os defensores desse ponto de vista, enquanto não houver vagas suficientes para todas as crianças e a instrução ministrada aos alunos do sistema público não oferecer qualidade aceitável, os fundos públicos devem ser utilizados exclusivamente para melhorar o sistema público de ensino. Não para subsidiar escolas particulares.[95] Agir de outra maneira será reforçar o dualismo tradicional do sistema brasileiro de ensino, às custas dos alunos obrigados a permanecer na escola pública. Como Góes argumenta:

> A liberdade de ensino será alcançada quando cada criança brasileira tiver assegurada, pelo poder público, uma vaga na escola pública. Previsto o atendimento a toda a demanda, então, os pais poderão abrir mão dessa vaga, desse direito e, *por uma questão de opção e não por contingência*, matricular o seu filho numa escola privada....É evidente que, ao chegar a essa etapa, os recursos públicos terão sido aplicados na expansão da rede pública e não terão sido desviados para a rede privatista.[96]

O segundo argumento baseia-se nas implicações de eqüidade das políticas que proporcionam benefícios desiguais às classes média e alta. Não há dados confiáveis sobre os destinos dos subsídios educacionais por classe social, mas as políticas sociais de uma variedade de outros setores (por exemplo, saúde, seguridade social) exibem uma tendência regular para o lado dos que possuem melhores condições.[97] Na Bahia, em 1988, a quantidade de fundos retidos pelos empregadores para o reembolso de despesas com a educação de seus empregados era seis vezes maior do que a quantia repassada às escolas particulares através do FNDE. Os principais beneficiários dos fundos originários dessa fonte são as escolas particulares das áreas rurais e da periferia urbana, que normalmente atendem às crianças pobres. As verbas da primeira fonte beneficiam os filhos dos empregados de colarinho branco.[98] Muitos dos mais severos críticos da subvenção pública às escolas particulares evitam esse argumento, porque ele pode ser revertido contra o provimento de educação superior "gratuita" nas universidades públicas, nas quais a concessão de subsídios chega a exibir uma tendência bem mais marcante em favor dos estudantes de melhor situação.[99]

De acordo com o terceiro argumento, os subsídios públicos às escolas particulares não têm outro propósito senão aumentar as rendas dos afortunados proprietários de instituições educacionais privadas. Esse ponto de vista tem sido reafirmado com mais freqüência e ênfase por Jacques Velloso:

> *Todas* as instituições privadas de ensino superior são, sem exceção, e por força de dispositivos legais, entidades sem fins lucrativos. Sabe-se também que na sua maioria

> as faculdades particulares auferem gordos lucros em suas atividades....São muitos as escolas de 1ª e 2ª graus que segundo seus estatutos não possuem finalidade lucrativa mas que de fato, deduzidas as despesas com o ensino ministrado, também repassam polpudos lucros a suas mantenadoras. No caso das escolas confessionais, os estabelecimentos de ensino de finalidade dita não-lucrativa, e que atendem às camadas privilegiadas, constituem-se em rendosa fonte de recursos para as diversas ordens religiosas da Igreja Católica.[100]

Segundo Velloso, os lucros dessas instituições constituem evidência suficiente de que elas não necessitam de subvenções públicas. Ele aponta ainda algumas das muitas formas pelas quais as instituições "sem fins lucrativos" podem gerar renda para seus proprietários, entre as quais as práticas contábeis que disfarçam lucros em salários, contribuições ou investimentos, e a capitalização dos lucros no decorrer do tempo para conversão em moeda por ocasião da venda da empresa.[101] O conflito gerado pela concessão de subsídios públicos às escolas particulares foi resolvido pela nova Constituição e a nova LDB, que restringem os repasses de verbas às escolas religiosas, comunitárias e filantrópicas, organizadas em bases "não-lucrativas". Mas decididamente esse caminho não levará ao fim do debate, como sugerem os argumentos de Velloso.

Um novo conflito sobre a questão da regulamentação pública das escolas particulares surgiu, incluindo tanto o controle sobre as mensalidades que elas têm permissão para cobrar de seus clientes como a inspeção pública de suas contabilidades. Sua origem data dos anos 40, quando a inflação e a recessão produziam efeitos sobre as matrículas da classe média e a lucratividade da escola particular semelhantes aos dos anos 90.[102] Naquela época, como agora, os esforços para obter e expandir os subsídios públicos às escolas particulares representava a estratégia preferida dos educadores privados para manter as mensalidades baixas e as escolas abertas. Os políticos, por sua vez, preferiram ajustar as mensalidades das escolas particulares. Essa fiscalização das taxas escolares figurou em cada um dos "planos" econômicos dos fins da década de 80, e estava entre os derradeiros controles de preços efetuados pelo governo de Collor.[103]

A interferência do governo no "mercado" do ensino particular suscitou queixas previsíveis dos donos de escolas:

> As normas são feitas para tolher sua liberdade; sempre se cuida de sua fiscalização rigorosa; dela exigem tudo; é manietada de todas as formas; suas anuidades são tabeladas em condições que comprometem sua sobrevivência; sua expansão é proibida; imunidade ou isenção tributária não tem; incentivos fiscais não merece; é alvo de todas as demagogias; suas reivindicações são desconhecidas e lançadas no lixo.[104]

A imposição de controles sobre as mensalidades escolares coloca os pais de classe média contra os donos das escolas particulares, provocando um conflito que se transformou na questão educacional de contestação mais veemente nas duas últimas décadas.[105] O controle de mensalidades e as auditorias são encaradas pelos donos das escolas particulares como imposições intoleráveis, e como proteção mínima contra a ganância, a fraude e o abuso pelos pais e funcionários públicos.[106]

Os proponentes da educação privada continuam a definir os termos do debate sobre a escola particular no sistema brasileiro de ensino, tal como fizeram nos anos 50. Os defensores da escola pública marcaram alguns pontos com sua crítica aos motivos pecuniários dos donos das escolas particulares. Todavia, as óbvias deficiências do sistema oficial de ensino, o fato de os grupos políticos mais importantes dependerem permanentemente da escola particular para a educação dos próprios filhos, somados à sofisticação política demonstrada não só pela Igreja Católica como pelos donos das escolas laicas (por exemplo, seu prestígio no CFE e nos Conselhos Estaduais de Educação), deixam seus opositores em franca desvantagem. A extensão desse prejuízo reflete-se tanto na Constituição brasileira de 1988 como na LDB ora em debate, que vão um pouco longe para proteger a posição privilegiada da escola particular.

Obstáculos, Estratégias, Políticas

O atual debate sobre o papel da escola particular no sistema brasileiro de ensino é mais delimitado e menos selvagem do que já foi. Até os mais radicais defensores do ensino público abandonaram as aspirações escolanovistas por um monopólio estatal da educação e hoje se reconhece amplamente o mérito da liberdade de ensino em uma sociedade pluralista. A regulamentação periódica das mensalidades escolares é um gesto populista, mais que um ataque direto ou deliberado à escola particular.[107] Não obstante, permanecem as diferenças fundamentais. Os defensores da escola particular – católicos e seculares – querem subsídios públicos regulares, embora resistam a abrir seus registros ou a submeter seus currículos ao controle do Estado. Seus oponentes procuram confiar a funcionários públicos o generoso apoio das instituições públicas. A iniciativa privada deve ser tolerada, mas não encorajada ou subsidiada. Assim como na discussão sobre a descentralização, a luta pelo controle dos meios assume precedência sobre a consecução dos fins no conflito sobre os subsídios públicos às escolas particulares.

Segundo Villalobos, o debate sobre o projeto original da LDB e os acordos protegidos pela versão final refletiam muito maior preocupação com a solução dos conflitos fundamentais em torno dos "interesses e opções, não de pessoas, mas de escolas e grupos".[108] Nesse debate, as necessidades educacionais das crianças eram quase esquecidas. A situação não sofreu mudanças significativas nos 30 anos intervalares. O direito nominal à educação continua subordinado à luta pelo privilégio de acesso aos recursos públicos.

A natureza específica das políticas públicas que regulamentam a relação entre a escola pública e a privada é menos importante que a possibilidade de essas políticas chegarem a um acordo quanto aos problemas urgentes do sistema educacional. Um sistema de políticas deve incluir a liberdade das escolas particulares para estabelecerem suas próprias mensalidades, a limitação da natureza e quantidade de subsídios públicos para essas escolas e o acesso de autoridades públicas à contabilidade da instituição de ensino privado que aceitar subsídios públicos.

Considerando-se, entretanto, a profundidade do desacordo sobre o controle dos meios no sistema de ensino, há cada vez menos possibilidades de que tal sistema para a elaboração de políticas venha a ser desenvolvido em futuro próximo. E o debate sobre a relação entre a escola pública e a particular tende a prosseguir por algum tempo.

Considerações Finais

Os conflitos mais aguerridos e persistentes do sistema brasileiro de ensino nos últimos 60 anos não surgiram a partir da definição de objetivos de políticas, originando-se antes da escolha e do controle dos instrumentos de políticas. A prioridade atribuída aos interesses privados em detrimento das finalidades públicas diminui a importância do debate sobre os objetivos no processo político. A discussão sobre quem deve controlar os meios da implementação das políticas é a questão real, e o acesso aos recursos educacionais, o verdadeiro prêmio. As discussões que atravancaram a aprovação da LDB por tantos anos permanecem sem resolução, e o atraso educacional que os escolanovistas intentaram reverter nos anos 30 também prossegue.

No capítulo seguinte, discuto o problema da desigualdade no sistema brasileiro de ensino e o papel desse sistema na perpetuação ou amenização das imensas disparidades da sociedade brasileira. No capítulo final, questiono a existência de qualquer possibilidade de conclusão a ser alcançada por estes debates, se o sistema brasileiro de ensino pode ser posto a serviço dos amplos objetivos do desenvolvimento do País e de que maneira isso pode ser feito.

NOTAS

1. Villalobos, João Eduardo Rodrigues. *Diretrizes e bases da educação: ensino e liberdade.* São Paulo: Pioneira, 1969. p. 128.
2. Para uma apresentação integral desse argumento, ver Plank, David N.; Boyd, William Lowe. "Anti-politics education and institutional choice: the flight from democracy". *American Educational Research Journal*, v. 31, Summer 1994.
3. Cury, Carlos R. Jamil. *Ideologia e educação brasileira*: católicos e liberais. São Paulo: Cortez, 1986 e Cunha, Luiz Antonio; Góes, Moacyr de. *O golpe na educação.* Rio de Janeiro: Zahar, 1985. Cury sugere que o governo Vargas dos anos 30 adotou uma posição mediadora nesses debates, objetivando a manutenção de seu próprio poder e legitimidade através do apelo às duas facções. Nos anos 60 e 70, ao contrário, uma série de governos militares tomou posições bem definidas, favorecendo a direita e reprimindo a esquerda.
4. A primeira lei nacional do ensino primário foi um projeto de Gustavo Capanema, Ministro da Educação de Vargas, aprovada em 1946. Romanelli, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil.* Petrópolis: Vozes, 1978. p. 160.
5. Plank, David N.; Verhine, Robert E. "Níveis e determinantes dos gastos locais com educação na Bahia". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 23, dez. 1993.

6. Ver, por exemplo, Leroy, Noêmia M. I. Pereira. *O gatopardismo na educação: reformar para não mudar: "o caso de Minas Gerais".* Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1986; e Barreto, Elba Siqueira de Sá. Novas políticas educacionais para velhas escolas rurais: um estudo de caso no sertão do Piauí. *Cadernos de Pesquisa*, v. 46, ago. 1983.
7. Ver Castro, Cláudio de Moura. "What's happening in Brazilian education?" In: Bacha, Edmar L.; Klein, Herbert S. (Eds.) *Social change in Brazil, 1945-1985; the incomplete transition.* Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989. p. 273.
8. Ver Silva, Arlete Marques da. *Educação: terra de ninguém.* São Paulo: Loyola, 1983. p. 91-92; e Debrun, Michel. Reforma das Secretarias Estaduais de Educação e Cultura: dificuldades e caminhos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 56, p. 74, jul./set. 1971.
9. Para um argumento semelhante reivindicando a integração dos sistemas de educação estaduais e municipais, ver Souza, Alberto Mello e. "Considerações sobre a distribuição dos recursos educacionais". *Em Aberto*, v. 42, 1989. Ver ainda Barreto, Elba Siqueira de Sá; Arelaró, Lisete Regina Gomes. "A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida". *Revista da Faculdade de Educação da USP*, v. 11, 1985.
10. Sob essa ótica de Anísio Teixeira, a escola primária não devia representar um "consulado" do governo central, e sim uma instituição local que correspondesse às aspirações e interesses, "um objeto do amor e do orgulho locais". Ver Teixeira, Anísio. A municipalização do ensino primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 27, n. 66, p. 40, 1957.
11. O "Manifesto" está republicado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 34, n. 79, jul./set. 1960. A citação está nas p. 116-117.
12. Ver especialmente o Artigo 151. Os artigos que tratam de educação são discutidos em Rama, Leslie M. J. S. *Legislação do ensino: uma introdução ao seu estudo.* São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1987.
13. Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964).* 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1983. p. 81.
14. Ver Artigo 15, Parágrafo IX.
15. Boaventura, Edivaldo M. Sistemas estaduais de educação e a descentralização do ensino. *Cultura e Fé*, v. 1, p. 41, 1978.
16. Villalobos, op. cit., p. 41-42, nota 1.
17. Ibid., p. 47-51 e Romanelli, op. cit., p. 172-173, nota 4. Ver também Saviani, Dermeval. *Educação brasileira: estrutura e sistema.* 6. ed. Ver. São Paulo: Cortez, 1987. De acordo com Capanema, o ante-projeto da LDB "quebra todo o sistema da unidade de ensino nacional". Ver Saviani, Dermeval. *Política e educação no Brasil*, São Paulo: Cortez, 1987. p. 48. Até mesmo Capanema reconheceu a possibilidade de descentralização em relação às escolas primárias e normais, que convinha à tradicional falta de interesse do governo central em relação a essas áreas.
18. Esta era também a ideologia predominante em outros setores, pois a corrida em direção ao suposto destino nacional acelerado no governo de Kubitscheck. Ver Villalobos, op. cit., p. 127, nota 1; Lima, Danilo. *Educação, Igreja e ideologia.* Rio de Janeiro: F. Alves, 1978. p. 106-107; e Fonseca, Dirce Mendes da. *O pensamento privatista em educação.* São Paulo: Papirus, 1992. p. 37-38.
19. Ver Teixeira, op. cit., nota 10. Também Teixeira, Anísio. *Educação não é privilégio.* São Paulo: Nacional, 1968. p. 36-41.
20. Teixeira, op. cit., p. 23, nota 10.
21. A ABE funciona em associação com os defensores do ensino privado (particularmente a Igreja Católica), contra as visões radicalmente centralizadoras de Capanema. Ambas de-

fendiam a livre iniciativa contra o controle asfixiante do Estado. Ambas achavam que o papel do governo central deveria ser suplementar à iniciativa local. Ver Villalobos. Op. cit., p. 58, nota 1.

22. Um comentarista sugeriu que a LDB já "nasceu velha". Suas determinações essenciais já tinham sido superadas por mudanças ocorridas na prática. Ver Fontoura, Amaral. *Diretrizes e bases da educação nacional*. Rio de Janeiro: Aurora, 1965. p. 14.
23. Ver Barreto; Arelaro, op. cit., p. 195, nota 9.
24. Boaventura, op. cit., p. 45, nota 15. Ver Artigo 58.
25. Barreto; Arelaro, op. cit., p. 196-197, nota 9. Ver também Oliveira, João Batista Araújo e. *Basic education in Brazil: municipalization, decentralization and debureaucratization*. [S.l.: s.n.] 1986. p. 15. Trabalho inédito preparado para a Fundação Emílio Odebrecht.
26. Barreto; Arelaro, op. cit., p. 204, nota 9; e Plank, David N. The politics of basic education reform in Brazil. *Comparative Education Review*, v. 34, p. 538-559, Nov., 1990.
27. Boaventura, op. cit., p. 46, nota 15. Ver também Amaral Sobrinho, José. *Relacionamento institucional MEC/Estados/Municípios*. Brasília: IPEA/CPS, 1990; e Gomes, Candido Alberto. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 162, 1988.
28. Para discussão das tendências centralizadoras dos regimes militares, ver, por exemplo, Souza, Maria Ignez Salgado de. *Os empresários e a educação: o IPES e a política educacional após 1964*. Petrópolis: Vozes, 1981, especialmente p. 121 e 168.
29. Para declarações dessa posição, ver Oliveira, op. cit., p. 31, nota 25; e Castro, op. cit., p. 273, nota 7.
30. Ver, por exemplo, o relatório do Banco Mundial *Brazil*: finance of primary education. Washington, D.C.: 1986.
31. Para uma exposição mais elucidativa desta perspectiva ver Maya, Eny Marisa. A qualidade do ensino básico na zona rural: problemas de administração descentralizada num contexto autoritário. *Cadernos de Pesquisa*, v. 46, p. 18-21, 1983. Para pontos de vista semelhantes, ver Mello, Guiomar Namo de: Maia, Eny Marisa. *A municipalização do ensino*. Brasília: CENDEC, 1987. p. 18-20 e Barreto; Arelaro, op. cit., p. 205-207.
32. O jornal *Educação Municipal* propicia um fórum para os defensores desta posição. Para um exemplo, ver Romão, João Eustáquio. Municipalização do ensino: sim. *Educação Municipal*, v. 1, jun., 1988. Para os pontos de vista de Teixeira sobre o assunto, ver Teixeira, op. cit., p. 40, nota 10.
33. Oliveira, op. cit.
34. Para o tratamento clássico do poder político rural, ver Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1949. Para discussões mais recentes com relação específica a educação, ver Barreto, op. cit., nota 6, e Leroy, op. cit., nota 6.
35. Para uma discussão, ver Gomes, op. cit., nota 27; para uma análise empírica, ver Plank; Verhine, op. cit., nota 5.
36. World Bank, op. cit., nota 30; Plank, David N. Issues in Brazilian School Finance. *Journal of Education Finance*, v. 15, Spring, 1990.
37. Conforme se observou anteriormente, o atraso nos repasses em um ambiente econômico caracterizado por inflação rápida pode resultar em terríveis reduções no valor real dos repasses, em períodos muito curtos, para benefício do governo federal e às custas das autoridades locais.
38. Plank; Verhine, op. cit., nota 5.
39. Essas oportunidades foram discutidas no capítulo anterior. O Secretário da Educação Municipal de um município do Paraná me disse numa entrevista em 1988 que "municipalização não deve significar prefeituralização".

40. De longe, a taxa de crescimentos mais rápida tem sido nos municípios com menos de 5000 habitantes, onde as recompensas políticas da "liberação" são mais facilmente conquistadas. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil, 1993*. Rio de Janeiro, 1993. p. 1-34. A "liberação" dos novos municípios e a conseqüente duplicação de serviços administrativos é um tema perene na política brasileira. Ver, por exemplo, Criação de municípios é um escândalo eleitoreiro. *A Tarde*, Salvador, 9 set., 1990.
41. Plank; Verhine, op. cit., nota 5.
42. Oliveira, op. cit., p. 21, nota 25.
43. O maior progresso para integração administrativa tem occorido nos estados de Paraná e Minas Gerais.
44. Para uma recensão desses debates, ver Cury, op. cit., nota 3.
45. Ver Naccarato, Miguel, SJ. *Escola livre e gratuita*. São Paulo: Loyola, 1984. p. 9-11. Ver ainda Rama, op. cit., nota 12.
46. Brasil. Constituição. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*, art. 213. [Brasília]: Senado Federal, 1988.
47. Fonseca, op. cit., p. 47-52, nota 18.
48. Naccarato, op. cit., p. 11, nota 45.
49. Romanelli, op. cit., p. 152, nota 4.
50. Naccarato, op. cit., p. 10, nota 45.
51. Constituição 1988, art. 211 e 213.
52. Comparato, Fábio Konder. *Educação, Estado e poder*. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 107-108.
53. Lima, op. cit., p. 102, nota 18. As escolas primárias católicas estavam tradicionalmente associadas à caridade, enquanto as universidades católicas estavam relacionadas à formação de padres, embora essas identificações tenham enfraquecido nas últimas décadas.
54. Não há dados disponíveis sobre a quota das escolas religiosas nas matrículas das escolas privadas. Ver Cury, Carlos R. Jamil; Nogueira, Maria Alice L. G. O atual discurso dos protagonistas das redes de ensino. In: Cunha, Luiz Antonio (Ed.) *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo: Cortez, 1986. p. 70-71.
55. Trevisan, Leonardo. *Estado e educação na história brasileira, 1750-1900*. São Paulo: Moraes, 1987. p. 21-37; Souza, Paulo Nathanael Pereira de. *Educação na Constituição e outros estudos*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 25-26; Comparato, op. cit., p. 76, nota 52.
56. De acordo com Lima, o sistema católico era tradicionalmente "seletivo, privado, acadêmico [e] dualista"; a "opção preferencial pelos pobres" surgiu apenas em seguida ao Segundo Conselho do Vaticano nos anos 60, após a aprovação da LDB. Ver Lima, op. cit., p. 102-103.
57. Ver Manifesto, op. cit., p. 114-115, nota 11. E também Lima, op. cit., p. 71-72, nota 18; Romanelli, op. cit., p. 146-147, nota 4.
58. Lima, op. cit., p. 74, nota 18.
59. Ver Cury, op. cit., nota 3, para uma discussão completa das posições adversárias. De acordo com Romanelli, a batalha pelo ensino privado representava um esforço da Igreja para recuperar "tudo o que se perdera com o advento da República", aliada às elites tradicionais que procuravam limitar continuamente o papel da autoridade pública na sociedade. Ver Romanelli, op. cit., p. 177, nota 4.
60. Ibid, p. 175.
61. Lima, op. cit., p. 103, nota 18; e Fonseca, op. cit., p. 35, nota 18.
62. Citado em Villalobos, op. cit., p. 84, nota 1.

63. Esta era a posição da AEC, conforme citada por Lima, p. 104, nota 18.
64. Buffa, Esther. *Ideologias em conflito*. São Paulo: Cortez, 1960. p. 479-503.
65. A versão original da LDB (1948) foi reeditada por Barros, Roque Maciel de. *Diretrizes e bases da educação nacional*. São Paulo: Pioneira, 1960. p. 479-503.
66. Villalobos, op. cit., p. 35-38, nota 1. Mais da metade das escolas representadas no encontro eram católicas e os educadores católicos desempenharam um papel importante e, às vezes, até predominante no procedimento. Ver Lima, op. cit., p. 97, nota 18.
67. A emenda de Lacerda à LDB está reeditada em Barros, op. cit., p. 505-521, nota 65. Para uma discussão, ver Villalobos, op. cit., p. 93-94, 103, nota 1. A causa do rompimento foram as dúvidas dos liberais em relação à escola privada, mais que as dúvidas dos católicos sobre a descentralização. Lacerda descreveu a si próprio como um "firme partidário do municipalismo" e definiu seus objetivos políticos como "liberdade de ensino e descentralização". Lacerda é citado por Saviani, op. cit., p. 57, nota 17.
68. Saviani, op. cit., p. 52-54, nota 17. Ver também Lima, op. cit., p. 110, nota 18. Uma compilação de documentos publicados pela imprensa nacional sobre o debate da LDB é apresentada por Barros, op. cit., nota 65. Sobre a popularização, ver Souza, op. cit., p. 33, nota 55.
69. Lima, op. cit., p. 53-60, nota 18; Fonseca, op. cit., p. 35, nota 18. Ver também Góes, Moacir de. Escola pública: história e católicos. In: Cunha, Luiz Antonio (Ed.) *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo: Cortez, 1986. p. 39.
70. Villalobos, op. cit., p. 61-62, nota 1; Naccaratto, op. cit., nota 45. Como destaca Romanelli, o Estado não tinha os recursos nem a ambição para estabelecer o monopólio da educação; ao invés disso, a intenção dos reformadores era colocar o ensino ao alcance de todos, inclusive dos pobres, previamente excluídos. Ver Romanelli, op. cit., p. 143-144, nota 4.
71. Teixeira, op. cit., p. 72, nota 19. Vale notar, entretanto, que o "Manifesto" dos *escolanovistas* (do qual Teixeira era signatário) havia sugerido que o monopólio estatal da educação era o objetivo máximo dos reformadores, embora se tratasse de um objetivo inatingível a curto prazo, devido à falta de recursos. Ver Manifesto, op. cit., p. 114, nota 11; e a nota 56 deste capítulo.
72. A fonte clássica sobre esse período, que incluiu o suicídio de um Presidente e a renúncia de outro é Skidmore, Thomas. *Politics in Brazil, 1930-1964: an experiment in democracy*. New York: Oxford University Press, 1967. Ver também Villalobos, op. cit., p. 85-87, nota 1.
73. Villalobos, op. cit., p. 92-99, nota 1. As citações são de Martins, Waldemar Valle. *Liberdade de ensino: reflexões a partir de uma situação no Brasil*. São Paulo: Loyola, 1976. p. 24-2[illegible]
74. Villalobos, op. cit., p. 85-87, nota 1.
75. Para uma discussão, ver Villalobos, op. cit., p. 57, nota 1.
76. Em linhas gerais, o acordo incluía o requisito de que a religião fosse incluida como disciplina regular do currículo de todas as escolas, e que as escolas públicas tivessem prioridade na distribuição de fundos públicos; as escolas particulares poderiam receber subsídios públicos em casos em que o provimento de ensino público fosse insuficiente. Falando em nome dos defensores da escola pública, Anísio Teixeira descreveu a LDB como "Me[illegible] vitória, mas vitória," enquanto Carlos Lacerta disse que ela "Foi a lei a que pudem[illegible] chegar". Ambos são citados em Saviani, op. cit., p. 98, nota 17. Ver também o Capítulo [illegible] nota 19. A intensa controvérsia pública que havia acompanhado o debate sobre a L[illegible] continuou por algum tempo após a sua aprovação. Ver Villalobos, op. cit., p. 142, nota [illegible] Romanelli, op. cit., p. 182, nota 4.
77. Villalobos, loc. cit. e Romanelli, loc. cit.

78. Villalobos, op. cit., p. 139-140, nota 1.
79. Cury, op. cit., nota 3. Comparato alega que as escolas particulares eram, por definição, escolas católicas, de 1946, quando foram criadas as primeiras escolas com fins lucrativos. Ver Comparato, op. cit., p. 107-108, nota 52.
80. Fernandes é citado por Martins, op. cit., p. 23-25, nota 73. Ver também Lima, op. cit., p. 96-97, nota 18. Ao contrário, L. Oliveira Lima argúi que os empresários da educação assumiram o papel de liderança, e os educadores religiosos ficaram subordinados a seu apoio. Ver Lima, Lauro de Oliveira. *Tecnologia, educação e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, p. 30.
81. Fonseca, op. cit., p. 35, nota 18.
82. Ver a nota 52.
83. Ver Góes, op. cit., p. 43-44, nota 69. Muitas Igrejas Protestantes defenderam as escolas públicas no debate da LDB, por medo da hegemonia católica. Mas suas posições mudaram desde então, na medida em que a Igreja Católica tornou-se mais pluralista e eles próprios abriram escolas; são agora fortemente aliados à Igreja Católica. Ver Cunha, Luiz Antonio (Ed.) *Escola pública, escola particular*. São Paulo: Cortez, 1986.
84. A abordagem mais liberal e pluralista de educação incorporada no documento II do Vaticano *Gravissimum Educaciones* (1965) teve influência cada vez maior sobre a Igreja no Brasil dos anos 60 e dos subseqüentes. Ver Lima, op. cit., p. 113-114, 116, nota 18. Lima p. 120-121 destaca também a emergência de um pensamento popular, dissidente no interior da Igreja mesmo antes da aprovação da LDB, embora isso tivesse um efeito relativamente pequeno sobre o debate. A influência sobre os dissidentes era limitada por seu desejo de permanecer na Igreja e pela suspeita com que eram vistos pela hierarquia. A aliança da Juventude Universitária Católica (JUC) com a União Nacional dos Estudantes (UNE) despertou suspeitas de influência comunista.
85. Para as evidências, ver os documentos submetidos pela AEC e a CNBB, em Brasil. Ministério da Educação. *Subsídios à Assembléia Nacional Constituinte: propostas e reivindicações dos educadores*. Brasília, 1987. Góes cita um documento recente da AEC reafirmando a manutenção das escolas públicas acima das escolas lucrativas; o relativo prestígio das escolas católicas não é explicado. Góes, op. cit., p. 42-43, nota 69; Ver também Naccaratto, op. cit., p. 14, nota 45 sobre a liberdade de ensino e a "opção preferencial pelos pobres".
86. Ver, por exemplo, o livro de Maciel, Marco. *Educação e liberalismo*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1987; e o documento submetido pela FENEM in Brasil. MEC, op. cit., nota 85 acima. Ver também Naccaratto, op. cit., p. 12, nota 45.
87. Para uma recensão dos argumentos principais, ver Cury; Nogueira, op. cit., nota 54. Sobre os argumentos utilizados na defesa da educação particular pelo CFE, que tem sido quase sempre influenciado pelos interesses da escola particular, ver Fonseca, op. cit., p. 122-123, nota 18.
88. Souza, op. cit., p. 31, nota 9; e Oliveira, op. cit., p. 37, nota 25. A evidência empírica sobre cada um desses pontos não é completa nem conclusiva.
89. Villalobos, op. cit., p. 149, nota 1.
90. Oliveira, loc. cit. Uma crítica pode ser encontrada em Cunha, Luiz Antonio, Limites da escola particular na democratização do ensino In: Cunha, Luiz Antonio (Ed.) *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo: Cortez, 1986. Cunha atribui o alto custo do ensino público à manipulação política, inclusive o emprego de "funcionários fantasmas" e a designação de professores para a realização de tarefas não-educacionais no serviço público. Como também a preocupação dos políticos com as obras públicas.

91. Por exemplo, ver Cury; Nogueira, op. cit., p. 74-75, nota 54; e Velloso, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 61. L987.
92. Naccarato, op. cit., p. 72-73, nota 45.
93. Ibid., p. 73-74.
94. Souza, op. cit., p. 42-43, nota 55.
95. Ver Manifesto, op. cit., p. 114-115, nota 11; e ainda Plank, David N. Os interesses público e privado na educação brasileira: males crônicos, soluções longínquas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 170, jan./abr. 1991.
96. Góes, op. cit., p. 48, nota 69.
97. Ver Plank, op. cit., nota 95 e World Bank. *Brazil*: public spending on social programs: issues and options. Washington, D.C.: IBRD, 1988. 2v.
98. Plank, David N.; Xavier, Antonio Carlos da Ressurreição; Amaral Sobrinho, José. Why Brazil lags behind in educational development. *La Educacion*, v. 117, 1994.
99. Ver a discussão no Capítulo 4. Para um incomum tratamento franco da questão, ver Saviani, Dermeval. *Ensino público e algumas falas sobre a universidade*. São Paulo: Cortez, 1986. p. 14, 20-23.
100. Velloso, Jacques. A nova lei de diretrizes e bases da educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação e Sociedade*, v. 30, p. 14, ago., 1988.
101. Ibid., p. 15-16. A Constituição de 1988 dispõe, de fato, contra isso, ao exigir que a propriedade de uma escola "sem fins lucrativos" seja transferida para outra instituição sem fins lucrativos ou para o governo, quando a empresa for fechada. Artigo 213.
102. Góes, op. cit., p. 38-39, nota 69.
103. Plank et al., op. cit., nota 98.
104. A citação é de jornal da FENEN (1983), citado por Cury; Nogueira, op. cit., p. 73, nota 54.
105. Xavier, Antonio Carlos da Ressurreição; Silva, Luiz Carlos Eichenberg. O primeiro ano da política educacional do governo Collor. In: Departamento Nacional dos Trabalhadores em Educação e Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos da CUT. *A educação e os trabalhadores*. São Paulo: Página Aberta, 1992.
106. Velloso, op. cit., p. 16, nota 100.
107. Os defensores da escola pública insistem em que os pais devem escolher qualquer escola que desejem para seus filhos, contanto que arquem com os custos. Ver, por exemplo, Cunha op. cit., p. 128, nota 90; e Góes, op. cit., p. 48, nota 69. Anísio Teixeira é citado anteriormente, na nota 71, com o mesmo propósito.
108. Villalobos, op. cit., p. 145, nota 1.

EDUCAÇÃO E DESIGUALDADE

6

As dramáticas desigualdades evidenciadas através de praticamente todos os indicadores do bem-estar individual e social incluem-se entre as características mais gritantes e duradouras da economia política brasileira. Conforme foi observado no Capítulo 2, a distribuição de renda no Brasil está entre as mais desiguais do mundo. Em todas as regiões, as zonas rurais estão muito atrasadas em relação às urbanas. O Nordeste continua menos desenvolvido do que as outras regiões em todos os aspectos. As desigualdades de renda e oportunidades baseadas em raça e sexo são bastante disseminadas. A sociedade brasileira, através da maioria das medidas, tornou-se mais desigual nas três últimas décadas, e não há indícios de que as tendências atuais possam ser revertidas em futuro próximo.

As desigualdades que caracterizam a sociedade mais geral são fielmente refletidas pelo sistema de ensino. Em relação ao acesso à educação, por exemplo, em análise realizada por Fletcher e Ribeiro, baseada em dados de uma pesquisa sobre domicílios em 1982 (PNAD), estimou-se que mais de 95% de todas as crianças do Sul e Sudeste conseguiram vagas nas escolas primárias. Menos de 80% de todas as crianças do Nordeste chegaram a matricular-se em escolas, e 68% nas zonas rurais. Entre os domicílios de todas as regiões com renda equivalente a mais de dois salários mínimos, 90% das crianças estavam matriculadas na escola. Entre os domicílios com renda inferior a um salário mínimo, apenas 74% das crianças matricularam-se.[1]

Um padrão de desigualdade semelhante é observado em relação à despesa com educação. Os dados de um estudo realizado em 1987 por Xavier e Marques ilustram enormes diferenças nos gastos por aluno de região para região, entre escolas rurais e urbanas das mesmas regiões e entre os sistemas de ensino municipais e estaduais dos estados[2] (ver Tabela 3.3.) Entre as regiões, o gasto médio por aluno era quase seis vezes maior no Sudeste do que no Nordeste. No âmbito do Nordeste, esse gasto era, em média, duas vezes maior nas escolas urbanas do que nas rurais e duas vezes maior nas escolas estaduais do que nas municipais.[3] No estado nordestino da Bahia, o gasto por aluno nas escolas urbanas administradas

pelo governo estadual era de 68 dólares, enquanto que nas escolas rurais administradas pelos municípios esse gasto descia a 23 dólares.

As várias dimensões da desigualdade superpõem-se e reforçam-se mutuamente. Os afro-brasileiros têm duas vezes mais probabilidade de viverem em estado de pobreza que os brancos, em grande parte porque têm muito mais probabilidade de viver no Nordeste e de morar na zona rural. As escolas administradas pelos municípios são muito mais comuns no Nordeste do que em outras regiões do Brasil, e as crianças nordestinas rurais (negras, em grande parte) enfrentam conseqüentemente uma desvantagem adicional nas oportunidades educacionais disponíveis para elas.

Raramente a redução das desigualdades chega a constituir uma prioridade para os governos brasileiros. Na verdade, as políticas públicas sempre tornaram a distribuição de renda e as oportunidades existentes menos – e não mais – igualitárias.[4] As desigualdades de renda e classe social dão oportunidade à retórica populista orientada para a obtenção dos votos dos "descamisados", mas raramente conduziram a políticas de expansão de oportunidades e de serviços sociais ou de redistribuição de terras ou de renda. Durante o período do regime militar, por exemplo, as políticas sociais dirigiam os gastos públicos para as áreas urbanas, em vez de para as zonas rurais, com a meta explícita de acelerar o desenvolvimento urbano.[5] As desigualdades de raça e sexo mal começam a inserir-se no debate sobre políticas, na educação ou em outros setores.

A exceção a essa regra de negligência é a desigualdade entre as regiões. Como foi observado no Capítulo 2, o Nordeste está na retaguarda das regiões brasileiras, praticamente em todos os indicadores de desenvolvimento social e econômico, há pelo menos um século. Enquanto as políticas públicas toleraram ou exacerbaram desigualdades urbanas/rurais e de renda, os programas para a aceleração do desenvolvimento do Nordeste e (em grau menor) de outras regiões atrasadas, têm sido incluídos há vários anos entre os focos principais de políticas públicas, em educação, assim como em outros setores.

AS DESIGUALDADES REGIONAIS

O atraso do Nordeste reflete-se no seu sistema regional de ensino, que fica muito a desejar em relação aos padrões de oferta e qualidade atingidos pelas outras regiões. Os gastos por aluno, tanto nas escolas municipais como nas estaduais, são, pelo menos, a metade da média nacional. Esses gastos, nas escolas municipais do Nordeste, chegam apenas a 14% dos que são efetuados pelas escolas municipais do Sudeste (ver Tabela 3.3). Em 1982, um quarto de todos os professores primários da região (e quase 60 % dos professores das áreas rurais) não havia concluído o curso primário.[6] A percentagem de alunos freqüentando escolas mantidas pelos governos municipais é 50 % maior no Nordeste do que no resto do Brasil (ver Tabela 6.1).

TABELA 6.1 INDICADORES DE EDUCAÇÃO COMPARADA, NORDESTE, SUDESTE E BRASIL

	Nordeste	Sudeste	Brasil
Pessoas 5+ (1990)	64,9	89,4	82,4
Alfabetizadas			
Pessoas 10+ (1990)			
Nenhuma instrução	34,5	11,3	18,1
1-4 anos	37,7	41,6	40,3
8 anos ou mais	15,8	30,0	25,0
12 anos ou mais	2,7	7,6	5,7
Matrículas no 1º Grau (1990)			
Escolas municipais	46,2	18,2	29,8
Escolas estaduais	40,0	68,2	57,5
Professores leigos (1987)	26,2	2,8	13,0
Despesas por aluno (1987, em US$)			
Escolas municipais	52,2	309,9	28,6
Escolas estaduais	146,3	194,2	67,3

(a) Inclui pessoas com menos de um ano de instrução.
FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, v. 53, p. 2-181, 2-193, 1993; Brasil. MEC. *Desenvolvimento da educação: 1988-1990*. (Relatório nacional apresentado à 42ª Conferência Internacional de Educação, Genebra, 1990. p. 139). Barreto, Angela M. Rabelo F. *A geografia do professor leigo: situação atual e perspectivas*. Brasília: CPS, 1991. Tabela 1; Xavier, Antonio Carlos da Ressurreição; Marques, Antonio Emilio Sendim. *Quanto custa um aluno nas escolas que os brasileiros freqüentam?* Brasília: IPEA, 1987. Tabela 2.

O Nordeste, portanto, está na retaguarda das outras regiões em relação a acesso à educação e realização dos fins educacionais (ver Tabela 6.1 e Tabela 2.7). O índice nacional de escolarização entre indivíduos acima de cinco anos é de 74 %. Esse índice no Nordeste é de apenas 55 %. A percentagem de pessoas acima de 10 anos com menos de um ano de instrução concluído é duas vezes maior no Nordeste do que no resto do País, enquanto a percentagem de indivíduos que concluíram 12 anos de instrução ou mais equivale a menos da metade. Quase dois terços das crianças entre as idades de 7 a 14 anos que jamais havia freqüentado a escola em 1982 eram nordestinas, embora apenas um terço delas morasse na região.[7]

As respostas políticas ao relativo atraso do Nordeste podem diferir, dependendo de como o problema do desenvolvimento regional é formulado. De uma perspectiva, as diferenças regionais são um produto de desigualdades mais fundamentais. A população do Nordeste é desproporcionalmente pobre, negra e rural, e os níveis de acesso educacional e aproveitamento são geralmente baixos entre os membros desses grupos. O problema do Nordeste, sob essa ótica, não é a pobreza da região, mas o fato de ela possuir uma população constituída de gente muito pobre.

Uma resposta para a pobreza do Nordeste deveria, portanto, incluir políticas de assistência ao desenvolvimento rural (por exemplo, reforma agrária) e reduzir as desigualdades de renda e acesso aos serviços públicos em todas as regiões. Sendo a população nordestina desproporcionalmente pobre, negra e rural, as po-

líticas de redistribuição dos recursos e das oportunidades entre essas categorias reduziriam as desigualdades interpessoais subjacentes que criam diferenças entre as regiões.

De uma perspectiva alternativa, a pobreza relativa do povo que vive no Nordeste deve-se ao fato de ele viver numa região pobre. O atraso do Nordeste existe em função da geografia, do clima e da falta de vantagem comparativa nos mercados nacional e global. As secas periódicas, em particular, são muitas vezes aduzidas como a raiz do problema da pobreza nordestina.[8] A pobreza da região, por sua vez, reflete-se na vida de seus habitantes, cujas rendas e oportunidades são reprimidas pelas desvantagens regionais.

Quando o problema do desenvolvimento é equacionado dessa forma, melhorar a vida dos cidadãos do Nordeste requer programas específicos que objetivem a expansão da produção regional e a melhoria dos serviços sociais. Isso supondo-se que o ataque aos problemas da região seja a melhor forma de tratar os problemas de seus habitantes. Os programas baseados nesse princípio têm pontificado nas estratégias de desenvolvimento de sucessivos regimes, militares e civis. O investimento público e a assistência internacional têm fluído e continuam a fluir desproporcionalmente para o Nordeste, na expectativa de reduzir sua pobreza e atraso crônicos.[9] O MEC destina regularmente uma parte mais substantiva dos recursos federais para projetos nos estados e municípios nordestinos. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento têm patrocinado vários projetos de grande monta com o objetivo de melhorar a qualidade e ampliar a quantidade de oportunidades educacionais disponíveis na região.[10]

Tais políticas presumem uma comunhão de interesses entre os habitantes regionais. As políticas que tornam mais próspera a região como um todo supostamente beneficiam a todos os membros da população, pelo menos a longo prazo. Onde falta essa comunhão de interesse, contudo, os programas dirigidos para o desenvolvimento regional podem promover os interesses dos habitantes ricos, negligenciando os dos mais carentes, ou até empobrecendo-os ainda mais. Isso é o que sempre aconteceu com os projetos de educação no Nordeste. Os recursos alocados na região para propósitos específicos atingiram precariamente a população-alvo presumida e foram postos a serviço de outros interesses. Como resultado, a relativa pobreza do Nordeste aumentou, e a região continua na retaguarda em relação ao resto do Brasil, de referência a todas as medidas de acesso à educação e ao rendimento.

Um relatório recente da Secretaria de Educação Básica do MEC afirmou que apenas a metade dos recursos transferidos para o Nordeste alcançou as salas de aula regionais. O saldo foi utilizado para a manutenção de funcionários, políticos e outras partes interessadas que, em sua maioria, não eram pobres.[11] Xavier e Marques descobriram que os gastos indiretos (por exemplo, com pessoal administrativo) eram duas vezes maiores, em termos absolutos, no paupérrimo Estado do Piauí, contra os 7% do custo direto em São Paulo.[12] Os fundos fornecidos pelo Banco Mundial para a expansão e melhoria das escolas rurais sob o recém-concluído projeto EDURURAL são acusados de terem sido desviados para financiar campanhas eleitorais em alguns municípios rurais.[13]

A estratégia regional para combater a desigualdade, contudo, afina-se com a cultura brasileira da política patrimonial, servindo aos interesses políticos daqueles que controlam os recursos públicos, tanto em nível nacional como regional. Aos representantes dos estados menores, a Constituição de 1988 assegurou uma influência desproporcional no Congresso Nacional, e os deputados do Nordeste têm constituído a base política de todos os governos recentes, tanto militares como civis. A disponibilidade de canais para a transferência de recursos destinados à obtenção ou conservação do apoio de deputados nordestinos é, conseqüentemente, de grande importância para a sobrevivência política do Governo Federal. Isso é verdade em relação não só à educação como a outros setores: os fundos para a construção de escolas, merenda escolar ou reciclagem de professores constituem alguns dos mais valiosos recursos políticos disponíveis para os dirigentes públicos nacionais. No caso do projeto EDURURAL, a título de ilustração, os recursos de projetos originalmente destinados a 218 municípios nordestinos foram finalmente distribuídos por 400, por insistência de autoridades estaduais que procuravam tirar o máximo de vantagem dos fundos disponíveis.[14] É tamanha a importância política de um fluxo de fundos assegurado para o Nordeste que foi incluído na Constituição de 1988 um dispositivo garantindo o mínimo de transferências das rendas de impostos federais para a região.[15]

O fluxo contínuo de verbas federais é de urgente importância para os políticos regionais, cujos prognósticos eleitorais dependem do controle dos recursos de que dispuserem para distribuição entre os clientes e aqueles que os apóiam.[16] A transferência de recursos realizada de modo a dispensar a necessidade de intermediação dos políticos e burocratas locais enfraqueceria o poder das elites locais e de seus defensores nacionais. Os programas definidos em termos de direitos universais ou as transferências de meios a indivíduos limitariam a influência dos intermediários sobre a distribuição de recursos. De maneira oposta, as atuais políticas de repasses aumentam o poder dos políticos locais, elevando o valor de sua influência e expandindo os vários recursos sob seu controle.

As políticas que procuram reduzir as desigualdades entre as regiões sem um esforço explícito e consistente para dirigir os recursos para os brasileiros mais pobres podem exacerbar desigualdades intra-regionais e intra-estaduais com pequeno ou nenhum efeito sobre as desigualdades mais profundas de classe e raça que ora dividem a sociedade brasileira. Essas políticas, podem, não obstante, ser adotadas e implementadas, porque servem a outros interesses, dentro e fora da região.

DESIGUALDADES URBANAS E RURAIS

As disparidades entre as áreas rurais e urbanas são uma fonte adicional de desigualdade no sistema de ensino. Os gastos por aluno são significativamente

mais baixos nas escolas rurais do que nas urbanas.[17] Os salários dos professores são também mais baixos nas áreas rurais. Em parte, como resultado, os professores tendem a ser menos qualificados do que os seus colegas urbanos.[18] Os índices de repetência e evasão nas primeiras séries são substancialmente mais altos nas áreas rurais, onde muitas escolas não oferecem além de quatro séries (algumas vezes apenas duas).[19] As disparidades entre as escolas rurais e urbanas tendem a reforçar uma ampla variedade de desigualdades existentes. Conforme se observou anteriormente, as crianças do meio rural tendem a ser negras e pobres, mais do que as crianças do meio urbano.

A manutenção de sistemas educacionais separados sob o controle dos governos estaduais e municipais exacerba as desigualdades urbanas/rurais. As escolas oferecidas pelos governos estaduais estão mais disponíveis, embora não de forma exclusiva, em áreas urbanas. As escolas mantidas pelos municípios são maciçamente localizadas nas áreas rurais ou então em comunidades empobrecidas da periferia urbana. Os gastos por aluno são geralmente mais altos nas escolas estaduais do que nas municipais, e o mesmo ocorre com os padrões de qualidade. Os professores das escolas estaduais tendem a possuir maior qualificação e a se associar em órgãos de classe que os das escolas municipais, estes sempre ligados aos políticos locais, quer pelo sangue, quer pela afiliação política.[20]

As desigualdades entre as escolas estaduais e municipais são mais pronunciadas no Nordeste, onde a percentagem de escolas oferecidas pelos governos municipais é bem mais elevada do que em outras regiões (ver a Tabela 3.2). Em alguns estados do Sul e do Sudeste (por exemplo, São Paulo), onde o governo estadual oferece praticamente todas as escolas, alguns governos municipais mantêm sistemas de ensino relativamente pequenos e privilegiados, os quais, via de regra, recebem mais fundos do que as escolas estaduais.[21] No Nordeste, ao contrário, os governos municipais mantêm escolas em áreas não-cobertas pela rede estadual. Se os pobres não são atendidos pelas escolas municipais, ficam sem nenhum atendimento escolar.[22]

Apesar dos protestos gerais de preocupação com as crianças pobres e da zona rural, as políticas públicas, caracteristicamente, têm ampliado as desigualdades entre as áreas urbanas e rurais, em vez de reduzi-las. Nos anos 60 e 70, por exemplo, o MEC procurou explicitamente acelerar o desenvolvimento urbano, concentrando o investimento público nas áreas urbanas.[23] As campanhas de alfabetização patrocinadas pelo MOBRAL originalmente destinavam-se também às áreas urbanas.[24] Os subsídios públicos às escolas particulares também transferem os recursos para as áreas urbanas, onde é maior a demanda pelo ensino. Virtualmente, todas as escolas que recebem bolsas do SME estão localizadas nas cidades ou na periferia urbana. Na Bahia, em 1988, por exemplo, as escolas que recebiam repasses do SME estavam localizadas em apenas 25 dos 360 municípios do Estado. Salvador sozinha recebeu mais da metade dos repasses. Essas políticas e similares, em vez de reduzir, aumentaram a distância social e econômica entre as áreas rurais e urbanas.

STATUS E DESIGUALDADE DE RENDA

O sistema de ensino tem sido um alvo básico de propostas para reduzir as desigualdades da sociedade brasileira, na esperança de que o acesso a oportunidades educacionais mais equânimes conduza a um aumento da mobilidade social da renda dos pobres. A confiança no poder nivelador do sistema de ensino é mais forte na direita. Nos anos 70, por exemplo, quando os perversos efeitos do milagre brasileiro se tornaram aparentes, Carlos Langoni e outros argumentaram que a desigualdade de curto prazo na distribuição da renda declinaria normalmente com o tempo, à medida que crescesse a economia e os pobres atingissem níveis mais elevados de educação.[25] Os críticos da esquerda, ao contrário, têm argüido que as mudanças radicais na estrutura social e na distribuição da renda são pré-requisitos para o aumento de oportunidades para os pobres.[26]

Um outro conjunto de questões de eqüidade envolve a destinação de subsídios públicos. Estes são justificados geralmente pela proteção ou expansão do acesso das populações carentes aos serviços públicos que ensejam. Os que procuram manter o ensino superior "gratuito" argumentam que as mensalidades pagas excluiriam os estudantes carentes das universidades públicas. Os defensores dos subsídios públicos às escolas privadas reclamam que eles expandem as oportunidades educacionais disponíveis para as crianças carentes. Em resposta, os críticos das políticas de subsídio destacam que aqueles que os recebem, em geral, não são pobres. Os alunos das universidades públicas são desproporcionalmente originários das escolas secundárias particulares e de famílias de classe média e alta que tiveram condições de pagar as mensalidades. Nas escolas primárias e secundárias, alguns subsídios são, de fato, dirigidos a estudantes de famílias pobres ou a escolas que servem a comunidades carentes. Outros, porém, são endereçados a famílias mais prósperas ou a todas as escolas particulares.[27]

É irônico, mas inteiramente de conformidade com a política econômica brasileira, o fato de os analistas de políticas da esquerda serem os maiores defensores da educação superior "gratuita" e os principais críticos dos subsídios ao ensino privado, enquanto os da direita defendem os subsídios públicos às escolas particulares e exigem a imposição de mensalidades nas universidades públicas. A polêmica que daí resulta extrai mais força das diferenças ideológicas e da busca pela vantagem política do que do desacordo sobre os objetivos das políticas. Na verdade, em relação à importância da expansão das oportunidades e rendimento educacionais dos pobres, há um aparente consenso entre os dois lados, mas o acordo sobre os objetivos é negligenciado em favor de uma disputa instrumental sobre os meios pelos quais os objetivos de política devem ser realizados.

DESIGUALDADES DE RAÇA E SEXO

As desigualdades baseadas em diferenças de raça e sexo estão disseminadas na sociedade brasileira, no sistema de ensino, como em qualquer outra parte. Os

negros tendem a ingressar menos no sistema de ensino do que os brancos e, igualmente, tendem mais à repetência e à evasão do sistema antes de concluir a escola primária que os brancos. (ver a Tabela 6.2). Como resultado, o rendimento educacional é muito mais alto entre os brancos do que entre os negros. Em 1982, perto de 13,6 % de brancos entre 20 e 24 anos haviam completado 12 anos de escolarização ou mais. Os números correspondentes entre os pardos e pretos eram 2,8 e 1,6 %. Por oposição, mais da metade de todos os afro-brasileiros entre 20 e 24 anos haviam completado quatro anos de escolarização ou menos, se comparados com menos de um terço de brancos[28] (ver Tabela 6.3). As desigualdades raciais podem ser atribuídas, em parte, às desigualdades regionais, porque a população do Nordeste inclui um número desproporcional de afro-brasileiros.[29]

TABELA 6.2 MATRÍCULA DE CRIANÇAS DE 7 A 14 ANOS DE IDADE POR RAÇA (1982)

	Nunca se matricularam			Matriculados			Abandonaram		
Idade	Brancos	Mulatos	Negros	Brancos	Mulatos	Negros	Brancos	Mulatos	Negros
7	39,2	55,6	54,7	60,5	43,6	44,6	0,3	0,8	0,7
8	14,7	33,8	35,8	84,1	64,6	62,9	1,2	1,6	1,3
9	9,5	23,6	24,3	88,7	73,5	72,7	1,8	2,9	3,0
10	6,8	20,3	20,7	90,8	75,7	76,5	2,4	4,0	2,8
11	5,4	14,9	14,5	90,2	79,6	79,5	4,4	5,5	6,0
12	6,0	16,2	17,9	84,5	75,2	73,6	9,5	8,6	8,5
13	4,8	14,0	15,1	79,1	71,7	68,5	16,1	14,3	16,4
14	5,0	13,9	15,5	71,7	64,4	62,5	23,3	21,7	22,0

FONTE: Hasenbalg, Carlos A; Silva, Nelson do Valle. "Raça e oportunidades educacionais no Brasil." *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 18, 1990. Tabela 6.

TABELA 6.3 TAXAS DE RENDIMENTO DE PESSOAS DE 15 A 24 ANOS DE IDADE POR RAÇA (1982)

	15-19			20-24		
Anos de Instrução	Brancos	Mulatos	Negros	Brancos	Mulatos	Negros
Nenhum ou < 1 ano	5,5	17,3	17,5	5,1	14,4	15,4
1-4 anos	31,8	44,7	45,8	27,2	37,1	37,0
5-7 anos	31,0	25,1	25,9	14,7	17,2	19,2
8 anos	12,7	6,2	5,9	10,7	8,7	9,7
9-11 anos	18,1	6,4	4,6	28,5	19,6	16,9
12 ou mais anos	0,8	0,1	0,1	13,6	2,8	1,6
Sem resposta	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

FONTE: Hasenbalg, Carlos A.; Silva, Nelson do Valle. "Raça e oportunidades educacionais no Brasil." *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 18, 1990. Tabela 1.

As mulheres são mais numerosas que os homens em todos os níveis, exceto nos mais baixos do sistema brasileiro de ensino (ver Tabela 6.4). Há mais meninos que meninas matriculados em escolas pré-primárias e nas duas primeiras séries do primeiro grau. Lá pela terceira série, há mais meninas matriculadas do que

meninos, contudo, sendo esse o padrão consistente até o nível superior. A maior desproporção observa-se nas escolas secundárias, nas quais as garotas representam quase 60% de todos os estudantes.[30] O padrão é o mesmo em todas as regiões, exceto nos relativamente prósperos Sul e Sudeste, onde os garotos são mais numerosos que as garotas nas quatro primeiras séries do primeiro grau.

TABELA 6.4 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE ALUNOS POR SEXO, 1990

	Masculino	Feminino
Pré-Escolar	51,1	48,9
Primeiro Grau (1-8)	49,2	50,8
Segundo Grau	43,2	56,8
Superior	47,7	52,3

FONTE:IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, v. 53, p. 2-158, 1993.

Esses dados sugerem um grau surpreendentemente alto de eqüidade do sexo nas matrículas, especialmente no nível universitário. O acesso diferencial, contudo, representa apenas uma única dimensão da desigualdade. Os dados sobre matrículas de uma amostra de universidades, por curso, mostram um padrão em que os alunos do sexo masculino predominam em faculdades de *status* elevado, como as de engenharia, medicina e processamento de dados, enquanto as mulheres são mais numerosas que os homens em faculdades populosas e de menor prestígio, que incluem enfermagem, administração e pedagogia.[31]

Até bem recentemente, as desigualdades de raça e sexo permaneciam virtualmente invisíveis nos debates sobre a política educacional.[32] Em relação à raça, por exemplo, a sabedoria convencional entre as elites das políticas no Brasil assegura que o *status* social inferior dos negros pode ser basicamente atribuído à sua educação precária (assim como acontece com a maioria de brasileiros brancos) e não à discriminação com base na raça. Segundo essa ótica, as políticas públicas que ampliam as oportunidades de educação e emprego para todos os brasileiros, eliminarão no futuro o problema da desigualdade racial, elevando a provisão de capital humano, não só entre os domicílios brancos como nos negros e aumentando, dessa forma, a mobilidade social. Uma corrente cada vez maior de estudos argumenta que a desigualdade racial pode ser atribuída à discriminação dos negros pelos brancos. Mas essa visão ainda não tem o impacto necessário na política pública.[33]

Uma exceção à negligência quanto às discussões da política educacional é a crescente tomada de consciência do racismo e do engajamento cultural no currículo e na prática de sala de aula.[34] Na Bahia, a comunidade negra vem buscando impor-se, exigindo respeito para si e para sua cultura, tendo conseguido a inclusão da disciplina eletiva Estudos Africanos no currículo oficial. A escassez de professores qualificados nesse campo, contudo, fez com que a disciplina em questão fosse oferecida em apenas algumas escolas. E a inclusão de um único curso opcional

em um único estado, de qualquer maneira, representa meramente um desafio insignificante à discriminação verificada em outros lugares, dentro e fora do sistema de ensino.[35]

As desigualdades raciais e de sexo podem ser, na melhor das hipóteses, tratadas de maneira imperfeita através da política educacional. A discriminação contra as mulheres é geral na sociedade brasileira, sendo contudo bem mais poderosa no sistema legal e no mercado de trabalho do que nas escolas.[36] A discriminação racial pode ser bem mais patente do que a discriminação de sexo, mas a extensa confusão entre a desigualdade de raças e as desigualdades de regiões e classes sociais complica uma resposta política direta. As políticas que proporcionam melhorias educacionais no Nordeste, em áreas rurais ou entre os pobres, deve beneficiar os afro-brasileiros, que são desproporcionalmente representados em todos esses grupos. As mudanças curriculares podem ter efeitos positivos sobre atitudes e aspirações. Entretanto, isso talvez aconteça apenas em um prazo demasiado longo. Na ausência de mudanças nas estruturas sociais brasileiras que promovam o *status* social e as oportunidades econômicas dos afro-brasileiros e das mulheres, as desigualdades de raça e sexo persistirão no sistema de ensino.

Considerações Finais

Tal como as questões discutidas no capítulo anterior, o debate sobre as desigualdades de acesso à educação e rendimento tem sido caracterizado por uma preocupação geral com o controle dos meios, em vez da obtenção dos fins, mesmo quando essa preocupação prejudicou ou impediu a consecução de objetivos amplamente compartilhados. Isso é evidente nas políticas ditas niveladoras adotadas e também naquelas que são recusadas. Os políticos brasileiros continuam pródigos quanto ao dinheiro destinado à redução das desigualdades entre as regiões, apesar de décadas de evidência de que essa abordagem, na melhor das expressões, não faz quase nada para tornar as regiões mais equânimes e, na pior das hipóteses, apenas aumenta a desigualdade de renda intra-regional. As políticas que acentuam a desigualdade, como a oferta de educação superior gratuita, estão profundamente entrincheiradas e amplamente favorecidas, ao passo que as políticas para a melhoria das escolas primárias públicas de que dependem os filhos das famílias carentes recebem pequeno apoio e são rapidamente deixadas de lado.

Na luta para reduzir a desigualdade, assim como nas questões discutidas nos capítulos anteriores, as boas intenções são prontamente desbancadas e substituídas pela perseguição da vantagem política. Apesar de a grande maioria dos eleitores brasileiros serem analfabetos, seus interesses não pesam tanto no cálculo eleitoral dos políticos brasileiros quanto os dos que já são abastados e menos numerosos, embora mais bem organizados e mais articulados. Portanto, eu defendo, no capítulo final, que uma estratégia para a superação do atraso brasileiro terá de iniciar-se por mudanças no sistema político para aumentar a participação e influência daqueles previamente excluídos e ignorados. Já existe algum sinal de progresso em relação a isso, em todos os níveis do sistema político, mas ainda é demasiado cedo para preverem-se seus efeitos de longo prazo.

NOTAS

1. Para um levantamento das desigualdades no sistema brasileiro, ver Coordenadoria de Educação e Cultura. CEC; Instituto de Planejamento Econômico e Social. IPEA. *Relatório anual, 1988*. [Brasília], 1988. p. 85-93. O estudo de Fletcher e Ribeiro está citado nas páginas 89-90.
2. Xavier, Antonio Carlos da Ressurreição; Marques, Antonio Emílio Sendim. *Quanto custa um aluno nas escolas que os brasileiros freqüentam?* Brasília: IPEA, 1987.
3. No Sudeste, ao contrário, não há praticamente diferença entre escolas rurais e urbanas, e os gastos são ligeiramente mais elevados nas escolas administradas pelos municípios do que nas que são administradas pelos estados.
4. Para evidências dos anos do "milagre", ver Fishlow, Albert. Brazilian size distribution of income. *American Economic Review*, v. 62, p. 391-402, May 1972 e Souza, Alberto Melo e. *Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1979. Para evidências mais recentes, ver Hoffman, Helga. Poverty and prosperity in Brazil: what is changing? In: Bacha, Edmar L.; Klein, Herbert S. (Eds.) *Social change in Brazil, 1945-1985*: the incomplete transition. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989.
5. Comptroller General of the United States. *U.S. foreign aid to education*: does Brazil need it? Washington, D.C.: USGPO, 1973. p. 34-41. Para uma das primeiras e mais claras declarações dos argumentos em favor das políticas de desuniformização, ver Langoni, Carlos Geraldo. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
6. Harbison, Ralph W.; Hanushek, Eric A. *Educational performance of the poor:* lessons from rural Northeast Brazil. New York: Oxford University Press, 1992. p. 32. Os dados foram extraídos do PNAD de 1982.
7. Plank, David N. The politics of basic education reform in Brazil. *Comparative Education Review*, v. 34, p. 538-559, Nov. 1990. Os dados foram colhidos no PNAD de 1982.
8. Burztyn, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 70.
9. Entre as tentativas mais conhecidas para "desenvolver" o Nordeste estão a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1961, que fornecia subsídios para projetos industriais e outros na região, o Programa de Integração Nacional, que procurava encorajar a colonização interna e o reassentamento do Nordeste para a Amazônia; o Programa de Irrigação do Nordeste, que subsidiava projetos de irrigação; o Programa de Distribuição de Terra do Nordeste (PROTERRA), que tinha por objetivo redistribuir a terra entre os pequenos lavradores. E o Projeto POLONORDESTE, que tinha metas semelhantes às do PROTERRA. Ver Burztyn, op. cit., p. 27-31, nota 8. Os investimentos de proteção contra a seca e de infra-estrutura (p. ex., eletrificação, estradas, etc.) proporcionados por esses projetos beneficiaram igualmente os ricos e os pobres. A desigualdade de renda e a concentração de posse de terra no Nordeste têm aumentado desde 1970.
10. O maior de todos esses, o EDURURAL, é discutido no Cap. III. Um projeto ainda maior que receberá mais de 400 milhões de dólares do Banco Mundial está agora em andamento. Ver Brasil. Ministério de Educação e Cultura. *Plano decenal de educação para todos, 1993-2003*. Brasília, 1993. p. 58-59.

11. *Veja*, São Paulo, 21 out. 1987.
12. Ver Xavier; Marques, op. cit., nota 2. Seus dados estão reproduzidos em Brasil. Ministério da Educação, Desenvolvimento da educação: 1988-1990. In: Conferência Internacional em Educação, 42, 1990, Genebra. *Relatório nacional*. [S.l.: s.n.] 1990.
13. Coordenadoria de Educação e Cultura. CEC; Instituto de Planejamento Econômico e Social. IPEA. *Relatório anual, 1987*. Brasília, 1987. p. 8.
14. Barreto, Elba Siqueira de Sá. Política educacional e educação das populações rurais. In: Madeira, Felícia Reicher; Mello, Guiomar Namo de (Eds.) *Educação na América Latina*. São Paulo: Cortez, 1985. p. 118, 144. Ver ainda CEC; IPEA, op. cit., notas 1 e 13.
15. O artigo 159 da Constituição de 1988 exige que 3% de todas as receitas de impostos de renda e produção industrial sejam separadas para prover assistência aos "setores produtivos" no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com fundos a serem canalizados através de bancos de desenvolvimento regional. Metade do montante repassado para o Nordeste deve ser reservado para projetos no "Semi-árido", o principal baluarte da oligarquia regional.
16. Barreto, op. cit., p. 144, nota 14.
17. Xavier; Marques, op. cit., nota 2. Ver Tabela 3.3.
18. Dados sobre os salários dos professores podem ser encontrados em Harbison; Hanushek, op. cit., p. 144-145, nota 6.
19. Podem-se encontrar dados sobre a qualificação dos professores em Harbison; Hanushek, op. cit., p. 32, nota 6. Os dados sobre escolas primárias "completas" e escolas de uma única sala, ver Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1993*. Rio de Janeiro, 1993. p. 2-214. Mais da metade do total das escolas possuem apenas uma sala. Muitas são mantidas nas residências dos professores.
20. Xavier; Marques, op. cit., nota 2; Xavier, Antonio Carlos da Ressurreição; Amaral Sobrinho, José; Plank, David N. Os padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia de alocação de recursos para o ensino fundamental. In: Gomes, Candido Alberto; Amaral Sobrinho, José (Eds.) *Qualidade, eficiência e eqüidade na educação básica*. Brasília: IPEA, 1992. Sobre os professores das escolas municipais, ver Barreto, Elba Siqueira de Sá. Novas políticas educacionais para velhas escolas rurais: um estudo de caso no sertão do Piauí. *Cadernos de Pesquisa*, v. 46, ago., 1983 e Leroy, Noêmia M. I. Pereira. *O gatopardismo na educação: reformar para não mudar: o caso de Minas Gerais*. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1986.
21. Ver Tabela 3.3. O governo municipal mantém todas as escolas da cidade do Rio de Janeiro, que já foi Distrito Federal, e em seguida um estado separado (Guanabara).
22. Plank, David N.; Verhine, Robert E. Níveis e determinantes dos gastos locais com educação na Bahia. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 23, dez. 1993.
23. Comptroller General of the United States, op. cit., p. 76, nota 5.
24. Emerenciano, Maria do Socorro J. Ensino supletivo: do transitório ao permanente. In: *Projeto Educação*. Brasília: Senado Federal, 1979. p. 76.
25. Langoni, op. cit.
26. Ver, por exemplo, Pino, Ivany R.; Pino, Angel. Educação escolar, desigualdade social e cidadania. In: DESEP; DNTE; CUT. *Educação e os trabalhadores*. São Paulo, 1992.
27. Para uma discussão mais completa, ver Cap. IV.
28. Para uma resenha sobre a evidência das disparidades raciais no sistema educacional baseada em dados no PNAD de 1982, ver Hasenbalg, Carlos A.; Silva, Nelson do Valle. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 18, p. 73-91, 1990.
29. Para uma discussão mais detalhada, ver Cap. 2.

30. Este é um padrão de longa estabilidade que foi identificado por Havighurst e Gouveia nos anos 60. Ver Havighurst, Robert J.; Gouveia, Aparecida J. *Brazilian secondary education and socio-economic development*. New York: Praeger, 1969.
31. Paul, Jean-Jacques; Wolff, Laurence. *The economics of higher education in Brazil*. [S.l.:s.n.] 1992. (Trabalho apresentado à Reunião Anual da Comparative and International Education Society, Annapolis, Maryland), Tabela 14.
32. É digno de nota, por exemplo, que um livro que poderia ser considerado completo sobre educação e desigualdade no Brasil jamais mencione a raça. Ver Levin, Henry M. et al. *Educação e desigualdade no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.
33. Para uma revisão da literatura pertinente, ver Lovell, Peggy A. Race, gender and development in Brazil. *Latin American Research Review*, v. 29, 1994.
34. Para as evidências de racismo no sistema educacional, ver os artigos em *Estudos Afro-Asiáticos*, v.8/9, p. 79-97, 1983. Para uma discussão de questões curriculares, ver Rego, Maria Filomena. Seletividade e discriminação na escola brasileira. *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 8/9, p. 85-89, 1983.
35. Cunha, Luiz Antonio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991. p. 353.
36. Fúlvia Rozemberg analisa os dados educacionais separados por sexo a partir de uma tabulação especial do Censo de 1980 e encontra uma evidência mínima de discriminação no interior do sistema de ensino, exceto quanto às escolhas curriculares dos alunos do sexo feminino e masculino. Ver Rosemberg, Fúlvia. Instrução, rendimento, discriminação racial e de gênero. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 68, n. 159, maio 1987.

AS PERSPECTIVAS PARA UMA REFORMA EDUCACIONAL

7

No dia 3 de agosto de 1990, os alunos de seis escolas públicas secundárias de Salvador ensaiaram uma manifestação na Igreja do Bonfim, o padroeiro da Bahia. Tendo perdido a esperança na ajuda do governo estadual, os estudantes invocaram a intercessão do santo, para que lhes fosse dado o que as autoridades públicas não queriam ou não podiam dar. Entre suas queixas, estava uma falta crônica de professores, que impedia as classes de terem aulas mais de uma vez por semana; a deterioração dos prédios escolares, alguns dos quais eram forçados a fechar quando chovia e uma distribuição de recursos mais determinada por exigências eleitorais de políticos locais do que pelas necessidades educacionais dos estudantes.[1]

Não há qualquer indício de que o Senhor do Bonfim tenha atendido às preces dos estudantes. Para os propósitos deste livro, a questão é se as autoridades de Salvador e de outros lugares do Brasil podem, ou querem, responder às aspirações dos jovens alunos, ou se a oferta de educação pública de qualidade aceitável para todas as crianças brasileiras precisa depender da intervenção divina.

AS RAÍZES DO ATRASO EDUCACIONAL

Nos capítulos precedentes, apresentei uma explicação para o fato de o Brasil situar-se na retaguarda de seus vizinhos e concorrentes econômicos em muitos dos índices de desenvolvimento educacional. Tais capítulos demonstram que os principais obstáculos à melhoria da educação no Brasil não são técnicos ou financeiros, mas políticos. Aqueles que têm a seu cargo o sistema educacional não ignoram os problemas que enfrentam nem são desprovidos de recursos para implementar as soluções. O que lhes falta é a capacidade política para realizar a mudança. Essa falta de capacidade possui duas dimensões. De um lado, tem origem em um sistema político estruturado para maximizar a decisão administrativa e minimizar a responsabilidade política. Em um extremo, isso se manifesta em

episódios freqüentes de corrupção, nos quais as autoridades públicas e seus associados exploram órgãos e recursos sob seu controle em benefício próprio. No outro extremo, a deferência do sistema político em relação a interesses privados específicos se manifesta na incapacidade dos sucessivos governos para cuidar de problemas econômicos e sociais debilitantes, quando esse cuidado representa uma ameaça aos interesses de grupos poderosos. Entre esses dois extremos, situa-se o vasto reino do clientelismo, no qual os recursos públicos e as políticas públicas são usados para alimentar as bases de políticos individuais, que estão minimamente comprometidos com obrigações em relação aos seus partidos políticos ou outras instituições coletivas. A lógica do clientelismo permeia o sistema político e apresenta um obstáculo virtualmente intransponível à adoção de políticas orientadas para o bem comum, como observou Maria Campello de Souza.[2]

Por outro lado, a falta de capacidade política para implementar reformas amplamente desejáveis tem origem na ausência virtual de partidos políticos fortes ou outras estruturas organizacionais capazes de agregar e orientar o apoio popular para a mudança, além de reforçar a carga de responsabilidade de políticos e dirigentes públicos. A ausência de tais estruturas tem duas conseqüências: primeiramente, impede que as exigências amplamente partilhadas por reformas de políticas ou o aumento do acesso aos serviços públicos adquiram expressão. Em segundo lugar, obriga os políticos que procuram construir ou manter maiorias eleitorais a cultivar o apoio de grupos claramente definidos e a contar com amarras clientelistas de obrigação recíproca. Nesse contexto, os interesses privados específicos são muito mais poderosos do que um interesse público mais amplo, mas efetivamente desarticulado.[3]

A conseqüência dessa falta de capacidade política é que o sistema educacional responde pronta e eficientemente às demandas que lhe são feitas pelos grupos poderosos e claramente identificáveis, mas o faz de maneira lenta quando atende às demandas de interesses menos influentes. As demandas das famílias de classe média por educação de qualidade aceitável e de custo acessível para seus filhos são atendidas, mesmo quando isso exige subsídios públicos para escolas particulares ou controle sobre os preços que as escolas particulares podem cobrar dos alunos. As demandas de empresas de construção e dos editores de livros didáticos por contratos vantajosos são igualmente atendidas, assim como as que são feitas pelos clientes e patrocinadores potenciais por cargos administrativos e outros dentro do sistema de ensino. Por oposição, as demandas das famílias pobres pela garantia de acesso às escolas primárias de qualidade sofrível são normalmente ignoradas, porque os que insistem na reivindicação não possuem influência política suficiente para afetar a conduta dos encarregados.

Contra essa interpretação, Cláudio Moura e Castro argumentou recentemente que o sistema brasileiro de ensino responde de fato a todas as demandas que lhe são feitas.[4] Para ele, os problemas do sistema de ensino não resultam de uma falta de capacidade política, mas do fato de muitas famílias deixarem de exigir educação de qualidade mínima para os filhos. Na visão de Moura e Castro, as expectativas das famílias pobres em relação ao sistema de ensino são limitadas. Os pais carentes mandam os filhos para a escola principalmente para que sejam bem cuidados por pessoal especializado e por causa da merenda escolar mais que pela "educação".[5] Suas expectativas são geralmente satisfeitas. A qualidade de instrução oferecida ou a oportunidade de mobilidade social que pode ser proporcionada aos que freqüentam a escola possuem pouco ou nenhum efeito. Fossem mais altas as expectativas dos pais carentes, e suas novas exigências seriam certamente atendidas com a mesma eficiência das demandas por merenda escolar.

Na minha ótica, ao contrário, o problema não é o fato de as famílias pobres terem poucas expectativas quanto ao sistema de ensino, ou quanto ao rendimento escolar dos filhos, e sim a frustração consistente de suas perspectivas determinada pelo sistema, devido à falta de influência política. A exclusão dos pobres de participação política efetiva pode ser constatada pela interdição do voto aos analfabetos antes de 1988 e pode ser vista atualmente na operação de um sistema político que constrói apoio político não em troca de oferta de bens públicos como escola, mas de bens privados, inclusive empregos e, às vezes, dinheiro. O atendimento dado a algumas demandas, inclusive por merenda escolar, não derivou forçosamente do fato de elas terem sido feitas por famílias pobres. A razão é que atendê-las coincidia com os interesses de outros mais poderosos.

O fato de os brasileiros pobres e pretos receberem serviços educacionais inferiores não é o problema. A questão é se eles estão excluídos de participação, ou se escolhem não participar. Diferentes respostas a essa indagação têm amplas conseqüências de ordem prática. Se a visão de Moura Castro for aceita, as melhorias na abrangência e qualidade do sistema de ensino fundamental dependem da emergência de novas demandas sobre o sistema, por parte de seus clientes, ou sobre a "vontade política" daqueles que o têm a seu cargo, para efetuarem as melhorias por sua própria conta. Devem-se encorajar novas demandas pela disseminação de informações aos pais sobre o benefício ocupacional e outros benefícios proporcionados pela educação, ou simplesmente pelo crescimento econômico que lhes elevou as rendas e lhes permitiu consumir mais instrução. A "vontade política" pode ser fortalecida persuadindo-se os políticos e dirigentes públicos do custo social que acarreta a falta de aperfeiçoamento do ensino fundamental, por exemplo, em termos de aumento da criminalidade ou declínio da competitividade internacional. Essa é a visão desposada por uma longa sucessão de governos brasileiros e é ainda a favorita dos organismos internacionais, inclusive do Banco Mundial.

Se a minha ótica estiver correta, porém, a razão para os fracassos do sistema de ensino fundamental não seriam as demandas insuficientes e inapropriadas de sua clientela, mas a frustração sistemática das demandas existentes, pela qual são responsáveis os que têm o sistema a seu cargo. Os grupos destituídos de recursos ou de influência podem expressar ou defender seus interesses apenas na medida em que sejam capazes de organizar-se e obter reconhecimento coletivo por parte das autoridades públicas, ou de estabelecer alianças com grupos mais poderosos.[6] Os ideais de direitos civis universais ou do "interesse público" desempenham um

papel inteiramente circunscrito contra a realidade do poder corporativista. A maioria dos brasileiros permanecem totalmente fora do sistema, destituídos dos recursos organizacionais que lhes permitiriam participar da política, com um papel qualquer que não o de votantes ocasionais. Como tal, eles são efetivamente incapazes de formular ou de expressar demandas coletivas e muito menos de forçar as autoridades públicas a atendê-las.[7]

As melhorias no sistema de ensino fundamental não dependem, em minha visão, da emergência de expectativas criadas entre os que agora são excluídos, ou da descoberta da "vontade política" entre os responsáveis pela elaboração das políticas. Ao contrário, exigem mudanças no sistema político que emprestem uma voz mais efetiva às demandas feitas ao sistema por grupos atualmente marginalizados. Na primeira instância, devem incluir medidas para fortalecer os partidos políticos e tornar o financiamento de campanhas mais transparentes. Em última análise, contudo, as melhorias também irão requerer a organização e mobilização de grupos, que, do contrário, estarão privados de seus direitos, a fim de tornar mais efetivas suas demandas ao sistema político.

Em um sistema político democrático, a mudança não depende, em última instância, do caráter, da coragem ou da "vontade" dos dirigentes públicos, embora a liderança política possa estabelecer uma diferença lateral ao determinar se as mudanças terão sucesso. Ao invés, depende da força relativa dos interesses que favorecem a mudança, contra aqueles que se opõem a ela. Na ausência de uma pressão política eficaz de apoio à reforma, partindo de uma coalizão de interesses suficientemente poderosa, mesmo as reformas que parecem urgentes do ponto de vista do "interesse público" não ocorrerão. Compreender os problemas do sistema de ensino e reconhecer suas soluções não é condição suficiente para mudança. Tampouco o será a disponibilidade de recursos para a implantação de novas políticas. Enquanto os custos políticos da mudança pesarem mais que os benefícios – enquanto os interesses que se lucrariam com a continuação das políticas atuais forem mais poderosos do que os que se beneficiariam com a mudança – a reforma será efetivamente obstruída.

AS PERSPECTIVAS DA REFORMA EDUCACIONAL

Pôr um fim ao atraso educacional do Brasil requer dois tipos de mudanças no sistema político mais amplo, as quais parecem bem mais prováveis agora do que antes. Primeiramente, é preciso haver um reconhecimento mais profundo do interesse público como um mecanismo para a política pública e uma aceitação da esfera pública como algo mais que uma simples arena para a resolução de reivindicações privadas que competem por recursos e poder. Isso abrangeria algum reconhecimento de comunhão de interesses entre uma variedade de grupos da elite e aqueles atualmente excluídos do poder.

O fundamento imediato para tal coincidência de interesses é a crença cada vez maior entre alguns grupos (principalmente os urbanos) da elite na melhoria do sistema de ensino como um pré-requisito para a recuperação e o crescimento econômico.

Essa crença tem sido poderosamente encorajada por organismos internacionais, inclusive o Banco Mundial, e pela grande difusão das evidências de que os rivais econômicos do Brasil alcançaram muito mais sucesso assegurando o acesso ao ensino fundamental de qualidade aceitável a todos os cidadãos.[8] No passado, esses pontos de vista estiveram distantes das preferências políticas dos grupos da elite, os quais têm alternado o tratamento da maioria dos seus concidadãos ora como um recurso a ser explorado, ora como um estorvo a ser ignorado ou marginalizado.[9] Após a "década perdida" de 1980 e a persistente estagnação econômica dos anos 90, contudo, os setores "modernos" da elite econômica estão começando a compreender a necessidade de melhorar a qualidade e a cobertura do ensino fundamental, a fim de equipar o Brasil para competir na economia mundial. Quando estas novas atitudes forem suficientemente fortes para superar os interesses específicos dos grupos da elite para a preservação de seu próprio poder e privilégios, elas pressagiarão uma nova direção importante para o debate político sobre a educação pública no Brasil.[10]

O segundo tipo de mudança política que será exigido para a melhoria do sistema de ensino fundamental é o fortalecimento e aprofundamento das instituições democráticas e o estabelecimento de instrumentos eficazes para a afirmação dos direitos e interesses por todos os cidadãos brasileiros. No sistema de ensino, isso implicaria a definição de ampliação do acesso e melhoria qualitativa como direitos do cidadão, e obrigação do Estado, como já afirma a Constituição, e não como privilégios a serem concedidos ou negados segundo o arbítrio das autoridades públicas. Nota-se um recente e grande progresso nessa direção. Os escândalos do governo de Collor produziram uma tremenda quebra de credibilidade e legitimidade na classe política tradicional, enquanto a eleição de Fernando Henrique Cardoso representou um triunfo dos valores de probidade, competência e responsabilidade democrática. Essa transformação, contudo, não é completa nem irrevogável. Os partidos políticos permanecem fracos, ao passo que a oposição à reforma política dentro do Congresso e em níveis estadual e local continua fortalecida.

O complemento essencial da verticalidade das reformas políticas é a emergência de organizações políticas autóctones independentes do controle estatal, que sejam capazes de transmitir as reivindicações populares aos que têm o sistema político a seu cargo. As organizações que representam a classe trabalhadora urbana, os trabalhadores agrícolas, os estudantes e os pobres urbanos desempenharam papéis de capital importância na extinção da ditadura militar no começo dos anos 80. Porém, com o restabelecimento da democracia eleitoral e o conseqüente descrédito de uma política de meia oposição, sua influência declinou.[11] A participação contínua dessas organizações no processo político e sua efetiva articulação com os partidos políticos representa um requisito adicional para mudanças significativas nas políticas educacionais.

A legitimidade democrática no Brasil permanece duvidosa porque uma sucessão de regimes civis não conseguiu oferecer estabilidade socioeconômica ou crescimento e, ainda, porque não foram estabelecidas as estruturas institucionais que amorteceriam esse fracasso e sustentariam a confiança política (por exemplo, um Judiciário capaz de defender os direitos dos cidadãos).[12] Como observa Campello,

> Assim como ocorreu em 1946[...] a centralização de poder e o caráter patrimonial do Estado brasileiro estão obstruindo o desenvolvimento de uma nova estrutura partidária e neutralizando bastante o ímpeto de democracia. A transição democrática está-se realizando em um contexto no qual os políticos não contemplam nem pretendem empreender uma alteração do monopólio do poder mantido pelas burocracias do Estado em arenas importantes de tomada de decisão.[13]

A eleição de Fernando Henrique Cardoso representa um enorme salto. Mas será necessário muito mais para superar a resistência de interesses entrincheirados e erradicar um ceticismo difundido e geralmente justificável dos cidadãos brasileiros em relação à política e aos políticos.

Outra ameaça a uma reforma educacional duradoura no Brasil é a privatização de responsabilidades anteriormente públicas quanto à seguridade, saúde e educação, além do abandono gradual dos compromissos das autoridades públicas com o bem-estar de todos os cidadãos brasileiros. A deterioração na esfera pública já se encontra bem avançada no Brasil (como nos Estados Unidos), onde as guardas de segurança privada ultrapassam de longe o número de policiais, e onde todos os que podem mandam os filhos para escolas particulares. Isso quase não chega a ser um problema novo no Brasil, onde o senso de solidariedade social e responsabilidade pública nunca foram muito fortes, mas representa um desafio crucial para os reformadores, se a democracia brasileira quiser fortalecer-se.

O COLAPSO DO SISTEMA BRASILEIRO DE ENSINO

Enquanto isso, um ímpeto adicional em direção à mudança no sistema de ensino foi propiciado pelo colapso de autoridade central, em conseqüência da desordem política e da redistribuição dos recursos tributários resultante das reformas fiscais incluídas na Constituição de 1988. Os governos locais e estaduais já não recorrem exclusivamente ao MEC para orientação e apoio, porque ao MEC faltam não só capacidade administrativa como recursos financeiros para oferecer muito de uma ou de outro. O Ministro da Educação do Presidente Fernando Henrique Cardoso declarou sua intenção de acelerar essas tendências, através da posterior descentralização de recursos e responsabilidades, tanto no ensino primário como no secundário.

O colapso da autoridade central incitou à reforma pelo menos por duas razões. Primeiramente, a ausência de orientação de políticas por parte do MEC deu oportunidade para inovações locais, o que foi aproveitado avidamente em muitas

partes do Brasil. Em segundo lugar, a falta de base política do governo de Itamar Franco e o repúdio explícito ao clientelismo pelo governo de Fernando Henrique Cardoso solaparam a lógica tradicional de controle educacional, transformando os princípios que regem a distribuição de recursos públicos no sistema de ensino.

Uma dimensão do colapso da autoridade central é a descentralização do controle sobre os recursos financeiros e outros em um grau sem precedentes. A FAE, por exemplo, delegou aos governos municipais o controle total sobre a compra de merenda escolar. Além de aumentar a eficiência do programa da merenda, a descentralização do controle ajudou a assegurar que o alimento oferecido nas escolas agrade ao paladar das crianças locais e que chegue na hora. Além disso, a FAE delegou aos governos estaduais o controle sobre a seleção e aquisição de livros didáticos. Em muitos estados, os serviços auxiliares, inclusive manutenção e apoio administrativo (por exemplo, contratação de secretárias, serventes, etc.) foram atribuídas aos municípios, ou até mesmo às escolas, enquanto o governo estadual assumia novas responsabilidades nas áreas de currículo, treinamento de professores e avaliação.[14] Na falta de um motivo premente para não fazê-lo, e tendo pouco a perder ou ganhar no governo de Itamar Franco, o FNDE começou a distribuir as verbas federais, obedecendo a decisões técnicas e não à lógica do clientelismo.

Um corolário importante para a efetiva dissolução do MEC é a atribuição de graus crescentes de responsabilidade em nível estadual e local. O Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) adotaram uma postura cada vez mais ativa e crítica no debate sobre as políticas educacionais e começaram a servir de interlocutores eficientes para os dirigentes federais de educação.[15] A persistência de tremendas diferenças entre estados e municípios, ao lado da rápida mudança de afiliação, contudo, continua a limitar o papel que eles desempenham, mantendo-se como sua função principal o intercâmbio de informações sobre as inovações nas políticas locais.

As reformas adotadas pelos estados e municípios quase sempre incluem uma substancial devolução de controle e responsabilidade administrativa no nível da escola, paralelamente às políticas, para assegurar que o exercício do poder por parte de dirigentes públicos esteja sujeito à supervisão democrática. Entre as inovações que têm sido amplamente adotadas, está a criação de colegiados escolares, compreendendo representantes do corpo docente, dos pais e da comunidade na qual se insere a escola.[16] Outra reforma amplamente adotada é a eleição direta dos diretores de escolas por esses mesmos grupos, em lugar da nomeação por políticos locais. Em alguns estados, certo grau de autonomia financeira foi também delegada à escola.[17]

Um exemplo notável de reforma educacional abrangente em nível estadual é o caso de Minas Gerais, onde um Secretário de Educação recrutado de uma bem-sucedida rede de escolas particulares iniciou um grande conjunto de mudanças nas políticas para o sistema estadual de ensino. Entre elas, estava a criação dos colegiados com responsabilidade administrativa e até certo ponto financeira para as escolas

individuais, a instituição de eleições para os diretores, o desenvolvimento de um teste de rendimento para todo o estado e a definição de critérios operacionais transparentes para a distribuição de controle de fundos estaduais entre os municípios e escolas.[18] Em todas as regiões, os estados e municípios empreenderam reformas semelhantes, embora, de modo geral, em escala menos abrangente.[19]

A descentralização radical ora em andamento oferece a possibilidade de melhorias significativas em muitos sistemas escolares locais, mas não chega a ser uma bênção completa. Primeiramente, o enfraquecimento do papel representado pelo governo federal na distribuição e controle dos recursos inevitavelmente exacerbará as disparidades regionais, pois a muitos municípios faltam os recursos e a capacidade política para oferecer até as mínimas oportunidades educacionais a seus cidadãos. Isso ocorre especialmente nas regiões mais pobres do País, inclusive no Nordeste rural.[20]

Em segundo lugar, na ausência de outras mudanças políticas, é improvável que a atual descentralização da responsabilidade administrativa e financeira venha a determinar uma grande melhoria nas oportunidades educacionais proporcionadas às crianças que são precariamente servidas pelo atual sistema, inclusive os pobres da zona rural, os habitantes da periferia urbana e os afro-brasileiros. O governo federal não tem feito quase nada para expandir as oportunidades educacionais disponíveis para essas crianças, mas não há razão para supor que os governos estaduais e locais tenham empenho e agilidade para realizar mais do que isso. Na verdade, é possível que em algumas áreas do País, inclusive, grande parte da oferta de educação do Nordeste sob o patrocínio exclusivo das autoridades locais fosse ainda menos apropriada do que a já existente.[21]

A questão que permanece sem resposta é até quando durará o presente entusiasmo por reforma e inovação. As mudanças na política educacional efetivadas até agora são, em grande parte, atribuíveis à afortunada, porém bastante fortuita constelação de circunstâncias, e não a uma súbita modificação nas normas que regem a conduta dos dirigentes públicos. A onda atual de reformas extraiu sua força do contexto de desorganização política de Brasília, e sua persistência depende, em grande parte, da cooperação continuada dos funcionários do MEC e de outros órgãos do governo federal. A força do atual movimento pela reforma depende ainda, bastante, da força e do compromisso de certos dirigentes públicos, incluindo-se aí vários secretários estaduais e municipais de educação, cuja disposição para desafiar Brasília e quebrar com os antigos procedimentos abriu caminho para as novas políticas. Esses, todavia, são alicerces muito frágeis para a institucionalização das reformas, pois as mudanças adotadas podem reverter-se facilmente sob outras circunstâncias políticas. Ainda é muito cedo para saber se existe capacidade no MEC ou em qualquer outra parte para resistir a esforços futuros para a restauração das antigas práticas, conquanto, no seu primeiro dia de trabalho, o Ministro da Educação do Presidente Fernando Henrique Cardoso tenha declarado como sua mais alta prioridade acabar com o clientelismo e o desperdício de recursos decorrentes dele.[22]

À medida que a instituição dos colegiados e a eleição dos diretores representam expansões da participação democrática que será defendida em nível local, as reformas recentes poderão representar mudanças duradouras, mas isso ainda precisa ser provado. A lógica do clientelismo enquanto princípio orientador da administração do sistema educacional não perdeu nem um pouco de sua importância, ainda que seus efeitos sobre a prática administrativa tenham sido menos difundidos pelos dois últimos ministros do que costumavam ser anteriormente.[23] A desorganização política que ora aflige o governo central afetou muitos estados, pois os salários do setor público se deterioraram e funcionários públicos qualificados abandonaram os empregos ou foram desmoralizados. Para começar, as capacidades administrativas dos governos estaduais (especialmente no Nordeste) e da maioria dos governos municipais foram limitadas. A incapacidade de análise política, de coleta de dados e de controle financeiro representam outro sério obstáculo à institucionalização de reformas.

Apesar de tudo, há razões para otimismo quanto às atuais perspectivas de mudança. Uma delas é a crise de legitimidade de longo alcance que afligiu recentemente a classe política. O ponto até onde o sistema político foi corrompido e posto a serviço de interesses privados específicos torna-se cada vez mais um assunto de conhecimento e debate públicos, o que aumenta a pressão por mudança. Uma segunda razão é a aparente modificação tendendo à despolitização do debate teórico sobre questões educacionais, em conseqüência da severidade da crise que ora enfrentam as escolas brasileiras. À esquerda, especialmente, a educação a ser oferecida por escolas públicas ou particulares, a centralização ou não do controle administrativo são interesses declinantes que estão cedendo lugar à questão da mera oferta de educação. Há sinais de um crescente entusiasmo por "escolas comunitárias", que cobram mensalidades, como o melhor mecanismo disponível para assegurar o acesso à educação às populações marginalizadas. Infelizmente, contudo, a despolitização ainda não se estendeu até o debate político sobre a política educacional entre os interesses organizados. No atual debate sobre a LDB, no Congresso Nacional, as velhas questões, como descentralização administrativa e recursos públicos para escolas particulares conservam todo o seu poder polarizador.

DEMOCRACIA E POLÍTICA EDUCACIONAL

Os que se preocupam seriamente em promover melhorias significativas e duradouras no sistema brasileiro de ensino devem começar reconhecendo que o problema não se relaciona à técnica de estruturação e implementação de políticas nem à falta de recursos. O problema principal está localizado nos conflitos profundamente enraizados entre os interesses contrários da sociedade brasileira, que só podem ser resolvidos na arena política, mediante o desenvolvimento de instituições democráticas capazes de representar e conciliar os interesses divergentes de maneiras que, em lugar de subverterem os direitos dos cidadãos brasileiros,

sejam coerentes com eles. A construção dessas instituições em si próprias será um processo vagaroso, ambíguo, dominado por conflitos, e seu sucesso não pode ser de forma alguma assegurado. Sobretudo, dada a organização federativa e as diferenças regionais existentes, pode-se prever que o progresso do estabelecimento de instituições democráticas e de conseqüentes reformas de políticas vão ocorrer de diversas maneiras, com diferentes andamentos, em várias partes do Brasil.

Os problemas do sistema brasileiro de ensino não são diretamente atribuíveis ao regime democrático, embora o regime atual enfrente sérios obstáculos políticos para resolvê-lo. As questões com que se defrontam os que estão a cargo do sistema de ensino antecedem bastante a restauração da política democrática. Na verdade, o governo militar cultivou a política do patrimonialismo e do clientelismo, a fim de construir e manter seu próprio apoio particularmente no Nordeste.[24]

Wanderley Guilherme dos Santos e outros, não obstante, têm argumentado que a expansão e melhoria dos programas sociais estão historicamente associados aos regimes autoritários, mais adequados à ação administrativa necessária para terminar um impasse da política pública.[25] O Estado Novo adotou as Leis Orgânicas que definiam as políticas para os vários elementos do sistema de ensino, e o regime militar efetuou uma variedade de modificações nas políticas defendidas pelos "progressistas" durante décadas. Sob esse ponto de vista, os direitos sociais de cidadania foram efetivamente adquiridos às custas dos direitos políticos. O contraste com o debate ineficaz de 15 anos sobre a LDB não poderia ser mais surpreendente.

O caso brasileiro representa um profundo dilema para os que valorizam o regime democrático e a soberania popular na educação e no sistema político de maneira mais geral. O atual sistema de ensino, com todos os seus problemas, deve ser considerado como representativo da forma mais próxima daquilo que o sistema político requereu, dado o sistema predominante de recursos econômicos e outros. Bem ou mal, o sucesso eleitoral baseia-se agora, de forma muito mais decisiva, na exploração dos recursos públicos em favor de clientes e patrocinadores do que na aplicação eqüitativa de políticas públicas ou a maximização de uma função abstrata de bem-estar social. Segundo a frase que tornou famosos alguns políticos de Brasília, "a educação não dá voto".

No Brasil, como em qualquer lugar, o governo democrático é, muitas vezes, uma garantia de interesses especiais entrincheirados que colocam obstáculos quase intransponíveis à implementação de políticas públicas "racionais" ou desejáveis sob outros aspectos. As preferências da maioria são encobertas por esses interesses especiais, que se mantêm próximos ao poder através do apoio (financeiro ou de outra natureza) que emprestam aos políticos e que exploram essa proximidade para auferir vantagens pessoais. As metas desses grupos assumem prioridade sobre os objetivos de política articulados nas Constituições e nos documentos de política pública.

O problema enfrentado pelos reformadores em perspectiva é como escapar da influência desproporcional dos interesses organizados. Uma alternativa foi

sucintamente expressa por Deepak Lal: "É necessário um governo corajoso, impiedoso e talvez antidemocrático para passar por cima desses recém-criados grupos de interesse".[26] O problema dessa sugestão é o fato de o Brasil ter saído recentemente de um período de 25 anos de um governo desse tipo, no qual os economistas e a teoria econômica gozavam de considerável influência. Os grupos de interesse especial não são menos poderosos do que no começo, nem a corrupção ou o favoritismo foram significativamente reduzidos sob o regime militar. Os governos militares mantêm apenas uma menor dependência lateral do apoio político e da boa vontade pública que os governos eleitos, e as vantagens de aderir aos governos democráticos é sem dúvida bem grande em outros terrenos.[27] O problema político é bem mais profundo e sua solução requer mais que um grupo de economistas armados com autoridade legal para tratar os "interesses especiais" venais com arrogância.

A alternativa para pouca democracia é mais democracia, como sugeri anteriormente. É perfeitamente possível propor políticas alternativas baseadas em ideais de eqüidade ou suposições sobre a diminuição da utilidade marginal da renda. Agir desse modo, porém, não significa simplesmente exigir novas políticas educacionais, mas propor a transformação do sistema político inteiro. Conquanto isso possa ser desejável sob alguns pontos de vista, não é igualmente desejável de todos os pontos de vista. Aqueles que se beneficiam dos acordos atuais tendem a resistir. Na ausência de consenso sobre a feição que teria um sistema "melhor", a política democrática fornece os melhores meios para consultar as preferências populares e engendrar políticas que tenham, pelo menos, uma aceitabilidade mínima por parte de todos os grupos.

Sob essa ótica, o problema capital no Brasil não é a vulnerabilidade do governo aos interesses especiais irresponsáveis, mas antes sua falta de sensibilidade suficiente em relação aos interesses de cidadãos menos organizados e menos influentes. Assim, em vez de limitar a participação política dos primeiros, o sistema político deveria visar à expansão da participação e influência dos que têm sido excluídos até agora. Os sucessos eleitorais do Partido dos Trabalhadores em São Paulo, e no resto do País, demonstram que através de eleições democráticas pode-se, sem dúvida, efetuar tremendas mudanças na direção da política pública que se opõe às preferências de uma variedade de interesses especiais entrincheirados.

Os reformadores brasileiros, portanto, enfrentam o dilema incrustado no cerne do controle democrático da educação. O fracasso persistente dos governos democráticos da última década quanto a atacar seriamente o atraso educacional do Brasil coloca uma questão simples: é o regime democrático um fim em si mesmo ou um meio para alcançar outros fins maiores? Deve a democracia ser valorizada e protegida, até mesmo quando produz resultados muito aquém dos desejáveis no terreno utilitário, igualitário ou em outros campos "racionais"? O repetido fracasso de sucessivos governos no que diz respeito às mudanças políticas que seriam necessárias para fazer valer os direitos e obrigações incorporados em uma série de Constituições exacerba uma multidão de problemas econômicos e sociais, havendo uma forte tentação de "resolvê-los" através do recurso a instituições alter-

nativas.[28] Os custos decorrentes do fracasso das políticas são aparentes, mas os custos que seriam impostos pela perda de instituições democráticas não são levados em consideração com essa facilidade.

Questões similares às que devem ser enfrentadas pelos reformadores brasileiros devem também ser colocadas com respeito ao papel dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, que assumiu um papel cada vez maior no projeto e financiamento do sistema de ensino.

Um conjunto de questões relaciona-se à eficiência dos esforços empreendidos pelas agências: os seus projetos acrescentarão algo de bom, ou estão fadados à futilidade? Esta última alternativa é a resposta certa, visto que esses esforços são proclamados pela eficiência de soluções técnicas para o que no fundo são problemas políticos,[29] os quais podem ser administrados pelos brasileiros, antes que a assistência técnica e financeira prestada pelas agências de cooperação internacional venha a ser considerada mais benéfica que nociva. Até o momento, esse ponto continua difícil de ser atingido.

Por outro lado, as agências de cooperação internacional são atores políticos cada vez mais importantes, no Brasil e em toda parte, cujas atividades beneficiam alguns grupos à custa de outros. O crescente entusiasmo do IMI e do Banco Mundial pelo "diálogo político" e reforma de políticas como pré-requisito para a liberação de fundos representa uma tremenda intrusão nos domínios até agora considerados como território exclusivo de governos soberanos. Uma transformação da política doméstica como conseqüência da expansão dos imensos recursos políticos e financeiros e influenciada pelas agências está agora em perspectiva.

Apesar dos argumentos de alguns representantes da esquerda, a influência das agências de cooperação internacional não é necessariamente nem exclusivamente maligna. A ênfase que o Banco Mundial e outros organismos resolveram colocar recentemente sobre "os mais pobres dos pobres" pode determinar um maior interesse dos governos por populações que, do contrário, serão lesadas em seus direitos civis, podendo, sob certas circunstâncias, levar à implementação de políticas que promovam seus interesses. Um bom exemplo disso é a campanha mundial pela oferta de ensino fundamental para todos. No Brasil, os esforços do Banco Mundial para encorajar a transparência e a responsabilidade na distribuição dos recursos públicos é, sem nenhuma dúvida, salutar e essencial para a melhoria do sistema de ensino a longo prazo.[30]

O que precisa ser feito é um reconhecimento explícito por parte dos clientes e das agências do novo papel político destas últimas. Os esforços das agências beneficiam alguns interesses às custas de outros, e seria útil reconhecer esse fato e incorporá-lo ao processo interno de tomada de decisão. Uma vez efetuado, esse reconhecimento possibilitará aos brasileiros ficarem em posição de determinar a extensão do papel que querem delegar ao Banco em sua política interna.

Em última instância, contudo, os problemas do sistema brasileiro de ensino devem ser resolvidos por brasileiros. A questão não é como tornar a sociedade brasileira mais eficiente ou eqüitativa, e sim como fazê-la mais democrática.[31] Até que os direitos dos cidadãos sejam garantidos e a democracia constitua um valor axial na sociedade brasileira, não há muitas esperanças de melhorias duradouras no sistema brasileiro de ensino. Apenas o sério reconhecimento do direito universal à educação e o deslocamento da atenção dos poderosos interesses privados para o bem-estar de longo prazo da nação e de seus cidadãos são capazes de viabilizar a adoção e manutenção das reformas necessárias. Esse deslocamento já ocorreu há muito tempo no nível da retórica e do preceito constitucional. Porém mal começou a ter efeito nas escolas e salas de aula. Há razões para o otimismo na onda de inovações que invade atualmente o Brasil, mas estamos distantes ainda da certeza de que as mudanças ora esboçadas têm caráter duradouro, ou de que os modos tradicionais da política educacional não serão revigorados.

NOTAS

1. *A Tarde*. Salvador, 4 ago., 1990.
2. Souza, Maria do Carmo Campello de. The Brazilian "New Republic" under the "Sword of Damocles". In: Stepan, Alfred (Ed.) *Democratizing Brazil*: problems of transition and consolidation. New York: Oxford University Press, 1989. p. 368-369.
3. Para esse argumento, ver Olson, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
4. * Personal communication, 11 Jun. 1991. Ver, ainda, a entrevista com Castro In: *Veja*: São Paulo, 5 maio 1993. p. 7-9.
5. Um argumento similar pode ser visto em Easton, Peter A.; Fass, Simon M. Monetary consumption benefits and the demand for primary schooling in Haiti. *Comparative Education Review*, v. 33, May 1989.
6. * Para esse argumento, ver Santos, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.* p. 120-128.
7. A importância – e virtual ausência – de órgãos intermediários para a expressão, defesa e promoção dos interesses da maioria dos brasileiros tem sido o foco do trabalho de Simon Schwartzman, Phillipe Schmitter e Maria do Carmo Campello de Souza, entre vários outros. Ver Schwartzmann, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988. Schmitter, Phillipe. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971; e Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.
8. Esse é o tema principal de um livro que será publicado em breve sobre educação, crescimento econômico e desigualdade no Brasil, editado por Nancy Birdsall, Richard Sabot e Barbara Bruns.
9. Um proponente explícito do modelo de desenvolvimento "Belíndia" é Antonio Delfim Netto, que foi Ministro da Fazenda e do Planejamento sob sucessivos governos militares e que, atualmente, representa São Paulo no Senado. Enquanto Ministro, Delfim declarou sua intenção de transformar o Brasil em um "país desenvolvido" de 20 milhões de habitantes, e suas propostas ridicularizadas para melhorar a vida dos outros 150 milhões como estratégias para "dividir a miséria com mais igualdade". Ver sua introdução ao livro de Langoni, Carlos Geraldo. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973. Ver, também, sua entrevista na Folha de São Paulo, 9 maio, 1988.

10. Por exemplo, ver a reportagem *Ensino fundamental e competitividade empresarial*: uma proposta para ação do governo publicada pelo Instituto Herbert Levy em 1993.
11. Ver Cardoso, Fernando Henrique. "Associated dependent development and democratic theory e Weffort, Francisco. Why democracy?" Ambos em Stepan, Alfred (Ed.) *Democratizing Brazil: problems of transition and consolidation*. New York: Oxford University Press, 1989. No mesmo volume, Campello observa que a elite dos negócios está participando diretamente da política pela primeira vez, "em vez de expressar sua demanda direta e exclusivamente nas fileiras burocrático-administrativas ou de maquinar conspirações dentro das casernas". Ver Souza, op. cit. p. 364, nota 2.
12. Souza, op. cit. p. 360, nota 2.
13. Ibid., p. 378.
14. Para uma proposta em relação a isto, ver Barreto, Elba Siqueira de Sá; Arelaro, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. *Revista da Faculdade de Educação da USP*, v. 11, p. 209, 1985. Para evidências da implementação, ver Castor, Belmiro Valverde Jobim. *Fortalecimento das instâncias locais de planejamento, financiamento e administração educacional*: ações da Secretaria de Educação do Paraná. (Trabalho apresentado ao Seminário sobre Planejamento, financiamento e descentralização da Educação no Brasil, Rio de Janeiro, 1987; e Guia Neto, Walfrido S. dos Mares. A realidade da educação em Minas Gerais. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 6, jul./dez. 1992.
15. Ver Amaral Sobrinho, José. *Relacionamento institucional MEC/Estados/Municípios*. Brasília: IPEA, 1990.
16. Alguns conselhos incluem representantes do corpo discente.
17. Plank, David N.; Xavier, Antonio Carlos da Ressurreição; Amaral Sobrinho, José. Why Brazil lags behind in educational development. *La Educacion*, v. 117, 1994. Ver ainda Guia Neto, Walfrido S. dos Mares. *Repasses de recursos para a escola: critérios, mecanismos e tendências*. (Trabalho apresentado ao Seminário sobre Gestão Escolar: desafios e tendências, Pirenópolis, junho, 1993).
18. Guia Neto, op. cit. nota 14.
19. Ver *Educação e desenvolvimento municipal: a democratização do ensino em 15 municípios brasileiros*. Brasília: Centro de Pesquisas para Educação e Cultura, 1993; e os trabalhos apresentados no Seminário sobre Gestão Escolar: desafios e tendências, Pirenópolis, junho, 1993.
20. Ver Plank, David N.; Verhine, Robert E. Níveis e determinantes dos gastos locais com educação na Bahia. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.23, dez. 1993.
21. Ibid.
22. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 3 jan., 1995. Ver também o *Estado de São Paulo*, 9 jan., 1995, no qual ele assegura que apenas 50 por cento dos fundos gastos com educação alcançam a sala de aula e que seu objetivo é usar melhor os recursos atuais. Ele não é o primeiro Ministro da Educação a fazer essas promessas.
23. Um escândalo recente envolvendo concorrências inflacionadas para a construção de escolas em São Paulo torna suficientemente clara a manutenção da importância do clientelismo; ver Caso de polícia. *Folha de São Paulo*, 4 maio 1993.
24. Carvalho, Inaiá Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo: HUCITEC/SUDENE, 1987.
25. Santos, op. cit. p. 123, nota 6.

26. Lal, Deepak. *The poverty of development economics*. Cambridge: Harvard University Press, 1985. p. 33. Lal escreve sobre a India, não sobre o Brasil.
27. Para as coações políticas sobre os governos autoritários, ver Ames, Barry. *Political survival*: politicians and public policy in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1987. Cap. V.
28. Plank, David N.; Boyd, William Lowe. Anti-politics education and institutional choice: the flight from democracy. *American Educational Research Journal*, v. 31, Summer 1994.
29. Evidências da futilidade encontram-se em Harbison, Ralph W.; Hanushek, Eric A. *Educational performance of the poor: lessons from rural Northeast Brazil*. New York: Oxford* University Press, 1992. Para uma análise de suas descobertas, ver minha resenha em *Comparative Education Review*, v. 38, May 1994.
30. Isso não é para argumentar que todas as intervenções dos órgãos são benéficas; a evidência contundente é que os efeitos de curto prazo sobre os "ajustamentos estruturais" têm prejudicado os interesses dos pobres pelo mundo inteiro. É apenas para apontar que nem todas as intervenções são prejudiciais e algumas, na verdade, produzem alguns efeitos bons.
31. Ver Coleman, James S. *Individual interests and collective action: selected essays*. New York: Cambridge University Press, 1986. p. 148-151.

Posfácio
A EDUCAÇÃO BRASILEIRA EM TEMPO DE MUDANÇA

Paulino Motter *
Candido Alberto Gomes **

Este posfácio pretende responder a três questões básicas suscitadas pela análise histórica sobre as causas do nosso atraso educacional desenvolvida por David Plank nesta obra, que se estende de 1930 a 1995: o que mudou na educação brasileira desde então?; quais as principais razões das mudanças ocorridas nesse período?; as reformas colocadas em marcha na década de 90 podem sustentadas? Desde já é importante deixar bem claro que não temos nenhuma intenção de fazer aqui uma crítica abrangente à política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, mas tão-somente apresentar um breve balanço sobre a evolução do panorama educacional do País nos últimos seis anos, embora reconheçamos que certas iniciativas do governo federal tiveram peso importante na produção de algumas das principais mudanças verificadas nesse período. Por outro lado, a estrutura descentralizada do sistema educacional brasileiro – mito que poderia ser seriamente questionado em razão da "recentralização" de funções nas mãos do Ministério da Educação (MEC) promovida pela legislação educacional consolidada nos últimos sesis anos, conferindo-lhe um poder incontrastável na formulação das políticas de educação básica e no controle das redes estaduais e municipais de ensino, através de sistemas nacionais de avaliação, das diretrizes e parâmetros curriculares nacionais, dos critérios de distribuição de verbas federais, etc. – demandaria uma abordagem que contemplasse os papéis, interesses, agendas e recursos institucionais de uma multiplicidade de atores, bem como suas

* Doutorando no Departamento de Política Educacional na Universidade de Wisconsin-Madison (EUA) e bolsista do CNPq. Foi chefe de gabinete do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) entre março de 1998 e agosto de 2000.
** Professor de Sociologia e Educação na Universidade Católica de Brasília e consultor educacional. Foi assessor legislativo do Senado Federal entre 1972 a 1998, tendo assessorado o Senador João Calmon na luta pela vinculação de recursos e o Senador Darcy Ribeiro na elaboração da LDB.

estratégias de ação e de alianças, o que, obviamente, vai muito além dos objetivos modestos deste posfácio.

Lembrando os apelos dos estudantes baianos ao Senhor do Bonfim mencionados por Plank no último capítulo deste volume, já desenganados diante da persistente falta de "vontade política" das autoridades em construir uma boa educação, é preciso deixar bem claro que não houve a intervenção de nenhuma força sobrenatural, nem caiu do céu nenhum milagre que pudesse ter operado súbita transformação da realidade educacional que há cerca de 10 anos desanimava aqueles jovens. Mas diante da sequência interminável de promessas descumpridas, de planos abortados e de propostas de reformas educacionais que nunca saíram do papel, não deixa de parecer algo extraordinário o que aconteceu na área educacional na década de 90, especialmente na sua segunda metade. Não se deve deduzir daí que a educação brasileira tenha passado por mudanças *espetaculares*. Longe disso. O que é notável, sim, numa perspectiva comparada, foi o fim da paralisia decisória e dos impasses ideológicos que frustravam qualquer tentativa coerente de democratizar e melhorar o sistema de ensino. Esse fato, por si só, indica uma significativa mudança entre o cenário de "colapso da autoridade central e do próprio sistema de ensino" descrito por Plank ao final do governo Collor, e o processo de reestruturação e reformas iniciada no governo Itamar Franco e intensificado durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Como resultado, ao final da década de 90, o Brasil se deparava com um quadro educacional significativamente diferente e, sobretudo em termos de cobertura, mais favorável do que aquele vigente há 10 anos. Isso posto, cabe observar que todos os esforços empreendidos nos últimos anos não foram suficientes para compensar o atraso histórico nem para sanar as deficiências crônicas do sistema educacional. O que se pretende enfatizar, todavia, é que, pelas razões que serão examinadas mais adiante, a educação brasileira vive tempos de mudanças. Este posfácio tenta mostrar, portanto, que a situação atual contrasta com aquela que prevalecia no início da década de 90, quando o apelo a forças divinas parecia ser a última esperança para os estudantes de escolas públicas de Salvador (BA), mas que certamente expressavam as aspirações de seus pares de qualquer lugar do Brasil.

Antes de ingressar nessa etapa de mudanças, porém, um longo e acidentado caminho foi percorrido pela sociedade brasileira, conforme revela em detalhes este livro. O destaque recente alcançado pela educação na agenda nacional tem sido acompanhado pela construção de um novo discurso que, ao sublinhar o empreendedorismo e liderança do governo federal, desloca para segundo plano a história de luta que levou à conquista do direito formal à educação e que continua viva nos movimentos sociais em defesa da escola pública. O *marketing* das reformas promovido pelo MEC, com o intento não apenas de promovê-las, mas também de capitalizar os dividendos políticos que elas podem proporcionar, reforça o discurso no qual o governo federal se apresenta como o grande agente das mudanças. Na história oficial que vai sendo metodicamente construída, todos os resultados positivos que estão sendo colhidos seriam frutos das políticas educacionais implantadas a partir de 1995. Ninguém tem disputado os méritos pela relativa

melhoria na área educacional, nem mesmo os estados e municípios, que são diretamente responsáveis pela oferta da educação básica. Ao contrário, freqüentemente os sistemas estaduais e municipais de ensino têm sido responsabilizados pela lentidão das mudanças.

Como já foi dito, a luta pela educação no Brasil tem uma *outra história* ofuscada pelo reformismo do governo Fernando Henrique Cardoso. Na verdade, grande parte das mudanças ocorridas na última década foram viabilizadas graças à vinculação constitucional de recursos, instituída originalmente pela Emenda Calmon, no início dos anos 80, e abrigada e ampliada, posteriormente, pela Constituição de 1988. Não que a problemática da educação pública se reduzisse à falta de verbas, mas se estendia, sobretudo, aos critérios da sua alocação. Para que os caminhos das reformas fossem desobstruídos na arena institucional, seria indispensável não só a cooperação do Poder Legislativo, historicamente incapaz de formar consensos em relação às questões educacionais como também a articulação dos três níveis de governo, sempre sujeita às instabilidades e contingências políticas. A Constituição de 1988 representou um passo importante, ao mesmo tempo em que manteve indefinições na distribuição de competências e responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, favorecendo, assim, o imobilismo, a sobreposição de ações, a omissão e o desperdício de recursos. Por outro lado, a nova LDB, que poderia preencher algumas lacunas e resolver os impasses, repetia no Congresso Nacional a penosa tramitação da sua precursora. No começo do governo Cardoso era urgente, portanto, dar prioridade às reformas institucionais.

Muitas inovações, porém, podiam ser colocadas em prática imediatamente, pois não dependiam de nenhuma mudança legislativa. É o caso, por exemplo, da reestruturação dos programas federais, que padeciam de severos problemas de ineficiência. Isso também seria encarado como tarefa prioritária pela nova administração, que consolidaria o que já havia sido iniciado no governo Itamar Franco. Mas não se podia ir além de determinados limites sem mudar a Constituição e a legislação educacional como um todo. Por outro lado, vários governos estaduais e municipais, por sua própria conta e na esfera das suas competências, estavam colocando em prática políticas educacionais inovadoras, num movimento nitidamente descentralizador. Tal processo ganhara fôlego nos anos 80, induzido pelas mesmas forças sociais e políticas que lideravam a luta pela redemocratização do País. Dessa forma, a descentralização avançaria à medida que se debilitavam o regime militar e o governo central, assumindo uma conotação intrinsicamente associada à democratização. Tais inovações se acumulavam e interagiam, estabelecendo uma dinâmica que não podia mais ser ignorada pelo governo federal. Nesse ambiente, havia condições favoráveis para mudanças mais profundas e articuladas naciomalmente.

No entanto, a educação era apenas um dos vários "nós" a serem desatados ao se restabelecer a ordem democrática, disputando atenção com outras prioridades igualmente relevantes. A crise da dívida externa, seguida pela escalada inflacionária e pela prolongada recessão econômica, transformariam os anos 80 na "década perdida" não apenas para economia, em relação à qual a expressão foi cunha-

da, mas também para a educação. Para ampliar o dilema nacional, o primeiro presidente civil eleito pelo voto direto, Fernando Collor de Mello, além de se mostrar incapaz de controlar a crise econômica, patrocinou um esquema de corrupção que, ao ser desvendado, causaria seu *impeachment*, em setembro de 1992. Herdeiro da crise política e econômica, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o governo cercado de desconfiança e expectativas negativas. Enquanto sossobrava às turbulências e à falta de rumos da economia, seu governo lançou uma agenda positiva na educação e começou a promover importantes mudanças. Esse não seria, contudo, o seu principal legado. No seu curto mandato, o Presidente Itamar Franco conseguiria não apenas domar a crise econômica, com o lançamento do Plano Real, no primeiro semestre de 1994, mas transformar o seu arquiteto, Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda, em seu sucessor. Desse encontro de destinos nasceria um governo que, beneficiado pela estabilidade econômica, seria compelido pela pressão de forças externas e internas a incluir a educação como uma questão-chave para o desenvolvimento sustentado do País.

Afora as pressões e demandas sociais que já se acumulavam pelo menos desde o início do século XX, quando foi realizada a primeira Conferência Nacional da Educação (Curitiba, PR – 1927), não pode ser subestimado o impacto da crescente abertura da economia brasileira à competição internacional, que expôs o baixo perfil de escolaridade da força de trabalho como uma das maiores fragilidades do País. De fato, isso levou setores influentes da elite brasileira, sobretudo as lideranças empresariais, a perceberem que, na economia globalizada, a estratégia da oferta de mão-de-obra barata e, conseqüentemente, pouco qualificada deixara definitivamente de ser uma vantagem comparada, sobretudo na disputa de investimentos ligados à chamada "nova economia". Ao contrário, a baixa escolaridade média dos trabalhadores, que era de apenas cinco anos de estudo no início dos anos 90, passou a constituir-se um dos principais componentes do chamado "custo Brasil", embora não seja invocado com a mesma freqüência com que os empresários reclamam do que consideram como "a excessiva carga tributária," o que diminuiria a competitividade dos produtos nacionais no mercado externo. Os dirigentes empresariais mais lúcidos, todavia, passaram a defender publicamente a necessidade de melhorar o sistema educacional e de se garantir educação básica para todos. Esse novo discurso pode ser tomado como mais um sinal dos novos tempos na educação brasileira, uma vez que, historicamente, as elites econômicas e políticas sempre encararam propostas de universalização do ensino básico com certo desdém. Diante da aparente inexorabilidade da globalização, pelo menos o reconhecimento do valor instrumental da educação para atender às novas exigências do mercado logrou relativo consenso entre as elites econômicas brasileiras.

Portanto, na década de 90, a conjugação de forças formidáveis precipitaria a abertura da *Caixa de Pandora* das reformas educacionais – medida que certamente veio com algumas décadas de atraso. Mas, se é que isso pode servir de consolo, vale lembrar o velho ditado popular: "antes tarde do que nunca". E o tempo de mudanças chegou para a educação brasileira, menos pela vocação reformista do

governo Fernando Henrique Cardoso, amarrado a uma ampla coalização política de centro-direita, e mais pela existência de condições objetivas que tornavam as transformações inevitáveis. Para o bem ou para o mal, todavia, o governo federal galvanizaria o processo, impondo uma ambiciosa agenda de iniciativas educacionais cuja continuidade, a partir de 2002, dependerá em grande parte da manutenção da aliança governista no poder. Uma provável alternância no governo, contudo, não deve ser vista como uma ameaça. Ao contrário, poderá injetar novo ânimo e contribuir para o aperfeiçoamento das reformas, além de permitir o atendimento de prioridades negligenciadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, como a educação de jovens e adultos e a educação infantil. Mas, independentemente dos destinos políticos do País, o que parece garantido como uma conquista definitiva da sociedade brasileira é um certo consenso em torno da necessidade de colocar a educação no topo das prioridades nacionais. Esse já é, por si só, um avanço notável.

AS REFORMAS INSTITUCIONAIS: CONSTRUINDO UMA NOVA AGENDA

Antes de passar em revista as principais reformas institucionais lideradas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, parece oportuna uma reflexão preliminar. Dos 70 anos da história da educação pública revisitados neste volume, incluindo o período examinado neste posfácio, o Brasil viveu praticamente 35 anos sob regimes autoritários (divididos em dois períodos: o governo Vargas, de 1930 a 1945, e o regime militar, de 1964 a 1985) e 35 anos de democracia (também em dois períodos: de 1945 a 1964 e a partir de 1985 até o presente). Durante o regime democrático, o Congresso Nacional consumiu cerca de 28 anos discutindo leis que, supostamente, deveriam desencadear grandes reformas educacionais. A aprovação da primeira LDB demorou 15 anos, de 1947 a 1961, ocupando, portanto, quase todo o interregno democrático entre o fim do Estado Novo e o golpe militar de 1964. A tramitação da segunda LDB seria menos lenta, mas mesmo assim levaria cerca de oito anos no Congresso, de 1988 a 1996. Por fim, a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), demoraria outros três anos, de 1998 a 2000. Se forem consideradas ainda as constituintes de 1945 e 1987/88, que, obviamente, incluiram a definição de princípios gerais da educação nacional, somam-se mais dois anos de intermináveis debates parlamentares sobre a organização do ensino público. Todavia, como atenuante em favor do Poder Legislativo, deve-se reconhecer que o triângulo equilátero entre os três Poderes, concebido por Montesquieu e refletido na concepção arquitetônica da praça que leva o seu nome, em Brasília, na realidade é uma figura geométrica de lados desiguais. A demora do Legislativo em decidir, em certos casos, reflete a luta de facções em competição e conflito no seio do próprio Executivo que, historicamente, tem comandado a pauta do Congresso.

De qualquer modo, esse cálculo ajuda a explicar o atraso educacional do País, pois o tempo que o Legislativo passou discutindo leis sobre reformas educa-

cionais foi quatro vezes maior do que o tempo que restaria para implementá-las, considerando-se apenas o período democrático. Com base nesse retrospecto negativo, a rapidez com que as reformas educacionais propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso foram aprovadas pelo Legislativo constitui, do ponto de vista político, um fato inédito na história republicana do País. Ao deter-se sobre a disputa em torno da primeira LDB, Plank atribui a lentidão do Congresso em deliberar sobre matérias educacionais aos antagonismos ideológicos, que resultaram em impasses políticos e na procrastinação de decisões. O mesmo quadro de radicalização ideológica também se configurou durante os debates sobre o capítulo da educação na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88 e, com a mesma intensidade, durante a primeira fase de tramitação da segunda LDB, entre 1988 e 1994.

Considerando esses precedentes, cabe indagar: o que explicaria a aparente facilidade com que as iniciativas educacionais propostas a partir de 1995 foram aprovadas pelo Congresso? Quais foram as estratégias usadas pelo Executivo para obter decisões rápidas do Legislativo? O apoio parlamentar indicaria um elevado grau de consenso em torno do pacote de reformas? Uma resposta apressada a tais interrogações sugere que, contando com uma folgada maioria parlamentar de mais de dois terços nas duas casas do Congresso, o governo Fernando Henrique Cardoso não enfrentaria maiores dificuldades para obter o apoio necessário à aprovação da sua agenda de reformas. No entanto, esse argumento pode ser questionado quando se compara, por exemplo, o tempo relativamente curto que o Congresso levou para aprovar as matérias de educação em relação a outras iniciativas do governo, como a reforma da previdência e a reforma administrativa, que demorariam quase quatro anos para serem aprovadas. O que pareceria à primeira vista indício de um sólido apoio parlamentar às reformas educacionais, evidenciado pela sua rápida aprovação, parece refletir, na verdade, um certo alheamento do Congresso em relação ao conteúdo de tais reformas. É sabido que, dada a ascendência do Executivo no sistema político brasileiro, o Legislativo freqüentemente opera como mero órgão de homologação das propostas do governo. Isso se observou de forma muito clara em relação as reformas institucionais na educação. Este posfácio não permite estender a discussão sobre tal hipótese, que requer uma pesquisa mais aprofundada.

Todavia, para o argumento que se pretende defender aqui, basta notar que a aprovação rápida e quase que integral das propostas do Executivo pelo Legislativo foi fundamental para garantir os instrumentos e prerrogativas legais que permitiriam ao Ministério da Educação deslanchar uma ambiciosa agenda de medidas na área educacional, centralizando as funções de formulação das políticas e de coordenação das reformas educacionias. O êxito do governo Fernando Henrique Cardoso na aprovação do seu "pacote da educação" pode ser atribuído a uma estratégia política que deslocou a atenção dos atores sociais que poderiam opor-lhe resistência para outras reformas que afetavam mais diretamente seus interesses, como as da Previdência Social e da Administração Pública, que colocavam em

jogo, entre outras mudanças, a estabilidade no serviço público e o Regime Jurídico Único. Assim, a aprovação expedida das medidas na área educacional foi favorecida porque a oposição parlamentar, além de minoritária, concentrou-se na disputa em torno das reformas da ordem econômica, da previdência e administrativa, atendendo às pressões da sua base social. Isso fica claro quando se compara, por exemplo, o tempo de tramitação das emendas constitucionais: enquanto a emenda da educação (EC nº 14/96) levou apenas 11 meses para ser aprovada, a reforma administrativa (EC nº 19/98) demorou 35 meses e a da previdência (EC nº 20/98), só foi aprovada depois de 45 meses de acirrados embates.

A Emenda Constitucional nº 14/96 teve a sua tramitação facilitada e acelerada quando o governo cedeu às pressões e recuou em relação à polêmica questão da autonomia universitária, incluída na versão original da proposta encaminhada ao Congresso. Ao aceitar que essa questão fosse examinada em separado – iniciativa que seria abandonada, em razão do seu elevado custo político – o governo dissipou praticamente todas as resistências contra a proposta. Assim, com pequenas concessões, em seus dois primeiros anos, o governo Fernando Henrique Cardoso lograria aprovar no Legislativo quatro medidas que, em conjunto, redefiniram toda a legislação educacional federal e abriram caminho para a construção de uma nova agenda e implementação de importantes mudanças. Estas foram, pela ordem, as quatro iniciativas aprovadas pelo Congresso que constituem as chamadas "reformas institucionais" na área educacional:

1. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995** – Essa era uma das medidas mais urgentes, resultando de projeto de lei de conversão de uma medida provisória editada originalmente pelo governo Itamar Franco, em outubro de 1994, que extinguira o Conselho Federal de Educação (CFE). Era preciso sair do limbo, criando e estabelecendo as normas básicas de instituição e funcionamento do seu sucessor, o Conselho Nacional de Educação (CNE). O novo governo enxertou, porém, uma inovação: as avaliações das instituições e cursos de nível superior, criando a base legal para a implantação, a partir de 1996, do Exame Nacional de Cursos, o chamado "Provão". Iniciava-se, desse modo, a avaliação periódica do ensino superior, incentivando-se, inclusive, a competição interinstitucional, e buscando-se assegurar padrões mínimos de qualidade num sistema em franca expansão, liderada pelo setor privado. O funcionamento do CNE provaria, porém, que a mudança não foi muito além da troca de sigla, prevalecendo a forte influência do ensino privado na Câmara de Educação Superior.
2. **Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 12 de setembro de 1996** – Essa alteração da Constituição, em linhas gerais, abordou uma área tradicionalmente nebulosa da história legislativa brasileira: ela procurou tornar mais clara a distribuição dos encargos educacionais entre as três esferas de governo, reservando à União uma função redistributiva e supletiva, de modo a assegurar equalização de oportunidades educacio-

nais e padrão mínimo de qualidade do ensino. Se normas anteriores produziram a conhecida tendência de oscilação pendular entre movimentos centralizadores e descentralizadores, desta vez há um claro favorecimento à descentralização, sobretudo com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (Fundef). Essa minirreforma tributária – eis por que alterar a Constituição era essencial – deu conseqüência às normas e aos discursos, levando o dinheiro à instância administrativa que efetivamente assumisse a responsabilidade pela oferta do ensino. Mais ainda, foi adicionado outro critério de alocação de recursos: além do percentual da receita pública vinculada ao ensino fundamental, institui-se nacionalmente o valor mínimo por aluno, mais uma vez buscando operacionalizar conceitos constitucionais como o padrão de qualidade, que corriam o risco de ficar vazios por falta de outras normas.

3. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996)** – Depois de oito anos de tramitação, chegou-se ao consenso precário em torno do que o Senador Darcy Ribeiro chamou de Lei Geral da Educação. Prevaleceu, portanto, a concepção de uma lei ampla e possivelmente duradoura, a ser suplementada pelo Poder Legislativo e regulamentada pelo Poder Executivo, bem de acordo com o feitio desejado pelo MEC, que assumiria amplas funções normatizadoras, por meio de uma profusão de portarias, resoluções e pareceres, submetidos à aprovação diligente do CNE.
4. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispôs sobre o Fundef** – Essa lei ordinária veio traduzir em termos práticos o que dispunha a Emenda Constitucional nº 14, regulamentando-a em menos de três meses e fixando duas prioridades pela dupla vinculação de recursos: o ensino fundamental e a remuneração do magistério, sobretudo em certas regiões do País, cujos baixos níveis eram denunciados interminavelmente há mais de um século. A lei regulamentou ainda o salário-educação, preenchendo uma lacuna legal que passou a existir desde a Constituição de 1988 e que originaria uma avalanche de ações judiciais impetradas por empresas que questionavam a legalidade da cobrança dessa contribuição social. A controvérsia só seria dirimida no final de 1999, quando o Supremo Tribunal Superior (STF) confirmou a constitucionalidade do salário-educação.

Com esses instrumentos na mão, o governo federal ganhou o suporte institucional e legal necessário para levar adiante sua agenda de reformas educacionais. Além dessas quatro iniciativas legislativas, depois de longas discussões, finalmente foi instituído o Plano Nacional de Educação (PNE), por intermédio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, cumprindo-se, assim, uma exigência da Constituição Federal, reforçada pela LDB. O PNE define diretrizes e metas da educação para os próximos 10 anos, admitindo uma revisão a partir do quarto ano

da sua implementação. Guardando as feições da proposta original do Executivo em que pesam alguns enxertos do Legislativo, o PNE ratifica as diretrizes da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso. Além disso, ao sofrer nove vetos presidenciais, que incidiram sobre as metas que preconizavam aumentos dos gastos públicos na educação, tornou-se virtualmente uma mera "carta de intenções." Depois de ter se convertido na principal bandeira do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que chegou a apresentar uma proposta alternativa ao Congresso Nacional, a aprovação do PNE, ironicamente, não deverá produzir qualquer mudança substantiva na área educacional. O projeto do Fórum concebia o PNE como um instrumento estratégico "definido em função da política educacional a ser implantada".[1] O projeto oficial, ao contrário, foi derivado diretamente da política em vigor.[2] Essa simbiose aparece claramente nas cinco prioridades definidas pelos PNE, entre as quais se inclui, curiosamente, o "desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino". Este é, como se sabe, um dos principais instrumentos da política educacional implantada a partir de 1995, sendo concebido como indutor da melhoria da qualidade do ensino. Portanto, não se constitui um fim em si mesmo, mas um meio para que determinado fim seja alcançado, o que torna no mínimo estranha sua transformação em prioridade nacional. Assim, o PNE nasceu como uma proposta pragmática identificada com o governo Fernando Henrique Cardoso e, apesar da sua natureza decenal, estará sujeito a revisões substantivas, caso ocorra alternância no poder e conseqüente mudança nos rumos da política educacional.

A EXPANSÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL

O resultado mais notável alcançado pelo sistema educacional brasileiro na década de 90 foi, indubitavelmente, o vigoroso crescimento da matrícula tanto na educação básica – com exceção da educação infantil – quanto na educação superior. Ao mesmo tempo, esse é um dos resultados mais surpreendentes, pois indica um claro *descolamento* entre a dinâmica econômica e a dinâmica educacional. Tal fenômeno contrasta com o que se observou nas décadas anteriores. Nos anos 70, especialmente na primeira metade da década, o expressivo crescimento econômico, durante o período do chamado "milagre brasileiro", também foi acompanhado de acelerada expansão do sistema de educacional, particularmente do ensino superior. Já na década de 80, ao contrário, a estagnação econômica foi correspondida por um processo de estagnação da matrícula, tendência igualmente mais visível no ensino superior. Na última década, ao contrário, os altos e baixos da economia não impediram uma robusta expansão da matrícula em todos os níveis de ensino, o que sugere que esse crescimento respondeu diretamente às políticas implementadas no período, além de ter sido incentivado pelos fatores que serão examinados mais adiante.

A concomitância entre forte expansão do sistema educacional e baixo crescimento econômico indicaria que os encargos do sistema de ensino tenderiam a

aumentar sem o correspondente aumento das receitas públicas, o que representaria um sério obstáculo aos esforços para melhoria da qualidade. Isso é particularmente preocupante na educação básica, tendo em vista que, de acordo com o Censo Escolar de 2000, o sistema público já é responsável por cerca de 91% das matrículas no ensino fundamental e 86% no ensino médio. O descompasso entre o aumento dos recursos públicos vinculados à educação e a expansão do sistema de ensino fica evidente quando se observa a evolução do orçamento do entre 1995 e 2000. De acordo com os dados oficiais, apresentados na Tabela 8.1, o orçamento realizado nesse período cresceu 40,58 %, contra uma inflação acumulada de 65,62% (IPCA/IBGE). Portanto, a despeito da retórica que atribui elevada prioridade à educação, os gastos do governo do governo federal no setor cresceram abaixo da inflação. Mais uma vez, há uma disjunção entre a retórica e as prioridades tomadas efetivas através dos orçamentos públicos.

TABELA 8.1 – EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO POR PROGRAMA – 1995-2000

R$ Milhões Correntes

	Gastos Totais por Exercício (Recursos de Todas as Fontes)						Var. %
Programas	1995	1996	1997	1998	1999	2000[a]	95/00
Educação Infantil	50	59	65	54	33	45	-11,11
Ensino Fundamental	1.879	1.787	1.685	2.519	2.367	2.485	32,25
Ensino Médio	514	446	446	464	551	634	23,35
Ensino Superior	4.179	4.185	4.304	4.288	5.242	5.902	41,23
Educação Física e Desporto	56	0	0	0	0	0	-
Assistência a Educandos	26	21	0	0	0	0	-
Cultura	16	16	1	1	1	1	-
Educação Especial	10	36	37	32	35	36	250,00
Saúde	165	179	166	221	217	190	15,15
Previdência	1.490	1.627	1.789	1.968	2.206	2.121	42,35
Outros	429	449	860	930	872	975	127,27
Total Geral	8.813	8.804	9.352	10.477	11.525	12.389	40,58
Cresc. em relação a 1995 (%)		-0,10	6,11	18,89	30,77	40,58	-

FONTE: Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR.
Nota: (a) Os valores do exercício de 2000 corresponde às dotações orçamentárias, uma vez que os dados referentes à execução financeira ainda não estavam disponíveis no SIDOR.

Esta tendência de descompasso entre a dinâmica econômica e a dinâmica educacional se consolidou nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, durante os quais não houve significativo crescimento econômico, ao passo que os sistemas de ensino tiveram uma expansão vertiginosa. Cabe notar, porém, que, se não houve exuberância econômica nos últimos seis anos, pelo menos houve relativa estabilidade da moeda, cujo impacto sobre os orçamentos públicos não pode ser subestimado, pois devolveu o mínimo de racionalidade no planejamento dos

sistemas de ensino. Algumas políticas, como o Fundef, no ensino fundamental, o crédito educativo, no ensino superior, contribuíram claramente para a ampliação do número de vagas e, portanto, da cobertura. Mas há uma dinâmica associada a esse processo de expansão que não pode ser explicada simplesmente como resultado das políticas educacionais, embora o governo federal faça questão de reivindicar para si todos créditos.

Tal fenômeno pode estar relacionado com uma mudança mais profunda no plano cultural, isto é, a internalização do discurso que identifica a educação como principal mecanismo de mobilidade social e como única "porta da esperança" para inserção no mercado de trabalho. O que era visto como aspiração e privilégio da classe média, e mecanismo de reprodução do seu capital cultural, passa a ser disputado pelos segmentos de baixa renda. Há uma convergência ideológica surpreendente em torno da tese de que a educação, como mecanismo equalizador das condições de largada, é a principal variável para promover eqüidade. Esse discurso incorpora ainda a idéia de que a educação é o meio mais eficaz para reduzir a pobreza e a exclusão social. Políticas compensatórias, como a Bolsa-Escola, em torno da qual formou-se um consenso sem precedente na área educacional, comungam o mesmo princípio. De certa forma, a educação passou a ser vista como panacéia para todos os males sociais. Esse discurso, embora de forma menos explítica, ressalta o valor instrumental da educação como formadora de profissionais qualificados para atender as demandas do mercado. Obviamente, o que prevalece no discurso das reformas educacionais é a "retórica da cidadania", que enfatiza a importância da educação para promover "o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania".[3] Com o apoio providencial da mídia, propaga-se a idéia de que a escola pode eliminar as ineqüidades sociais, dispensando assim outras reformas econômicas e políticas.

O Papel Crucial da Escola Pública

A expansão do sistema educacional na década de 90, com exceção da que ocorreu no ensino superior, deu-se pelas mãos do setor público. Isso significa que as expectativas em relação à escola pública nunca foram tão elevadas. A universalização do acesso ao ensino fundamental foi praticamente assegurada, com uma taxa de escolarização líquida de cerca de 97% na faixa etária de 7 a 14 anos – principal alvo dos esforços educacionais realizados na última década. A matrícula nesse nível de ensino cresceu continuadamente até 1999, quando foi atingido o pico de 36,1 milhões de alunos (ver Tabela 8.2). Em 2000, iniciou-se um lento processo de declínio que, de acordo com projeções do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), deverá estender-se até 2010, quando a matrícula estará estabilizada em torno de 32 milhões de alunos. Esse fenômeno reflete tanto a transição demográfica em curso no Brasil quanto a gradual melhoria do fluxo escolar.[4] Além da persistência de uma elevada taxa de distorção idade/série, que indica a retenção no ensino fundamental de um elevado contin-

gente de alunos com mais de 14 anos, a matrícula nesse nível de ensino foi inflacionada, a partir de 1997, como reflexo direto do critério de distribuição de recursos estabelecidos pelo Fundef. O novo modelo de financiamento do ensino fundamental, que aloca recursos proporcionalmente ao número de alunos, constituiu-se um poderoso incentivo à extinção de um anacronismo do sistema educacional brasileiro: as classes de alfabetização, que muitas vezes provocam o ingresso tardio de crianças no ensino fundamental. De fato, a matrícula em classes de alfabetização foi reduzida de 1,4 milhão, em 1996, para 666 mil em 1999. Ao mesmo tempo, alguns estados decidiram eliminar "por decreto" o ensino supletivo, transferindo as matrículas para o ensino fundamental. Finalmente, muitos sistemas de ensino reduziram a idade de ingresso no ensino fundamental para seis anos. Em muitos casos, a medida veio associada com a extensão do ensino obrigatório para nove anos. Tais fatores ajudam a explicar o volume expressivo de matrículas atingido pelo ensino obrigatório logo após a implantação do Fundef.

TABELA 8.2 - ENSINO FUNDAMENTAL – MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 1994/2000

	Matrícula por Dependência Administrativa				
Ano	Total	Público	%	Privado	%
1994	32.008.051	28.486.693	89,0	3.521.358	11,0
1995	32.668.738	28.870.159	88,4	3.798.579	11,6
1996	33.131.270	29.423.373	88,8	3.707.897	11,2
1997	34.229.388	30.565.641	89,3	3.663.747	10,7
1998	35.792.554	32.409.205	90,5	3.383.349	9,5
1999	36.170.643	32.409.205	90,9	3.278.397	9,1
2000	35.717.948	32.528.707	91,1	3.189.241	8,9
Cresc.% (94/00)	11,59	14,19		-10,41	

FONTE: MEC/INEP/SEEC.

Enquanto o setor público continuava em expansão, a matrícula do setor privado começou a decrescer a partir de 1997, reduzindo sua participação no ensino fundamental a 8,9%, em 2000. Essa tendência pode estar associada tanto à crise econômica que castigou a classe média, obrigando muitas famílias a abandonarem o ensino privado, como também a uma promisora recuperação do prestígio da escola pública, pelo menos em alguns estados que avançaram mais nas reformas durante a década de 90. O retorno de setores da classe média à escola pública – caso essa previsão otimista se confirme nos próximos anos – deveria ser saudado como um importante avanço, pois representaria a conquista de um poderoso aliado político. Até bem pouco tempo, o poder reivindicatório da classe média estava inteiramente comprometido com a defesa do controle das mensalidades escolares na educação básica e com a manutenção do sistema privilegiado de acesso ao ensino gratuito oferecido pelas universidades públicas.

Ao lado do avanço consistente em direção à universalização do ensino fundamental, outro resultado expressivo do sistema educacional brasileiro na década de 90 foi o rápido crescimento da matrícula no ensino médio. Conforme indica a Tabela 8.3, entre 1994 e 2000, foram incorporados cerca de 3,2 milhões de alunos nesse nível de ensino, o que representa uma taxa de crescimento expressiva de 66%. A expansão foi mais acentuada no setor público (80,2%), resultando numa redução significativa da participação relativa do setor privado, que caiu de cerca de 21% para 14%, entre 1994 e 2000. A tendência recente não deixa nenhuma dúvida de que o ensino médio deverá repetir a mesma trajetória do ensino fundamental, ou seja, sua universalização depende essencialmente do esforço e da capacidade do setor público de atender a crescente demanda. Em termos comparativos, no entanto, o ensino médio tem-se expandido numa velocidade bem maior do que aquela observada no ensino fundamental. Esse crescimento deverá se prolongar nos próximos anos, com uma tendência de estabilização da matrícula somente a partir de 2010, de acordo com as projeções do INEP.[5] A reforma do ensino médio envolve, assim, um duplo desafio: assegurar sua expansão ao mesmo tempo em que se busca melhorar a qualidade do ensino.

TABELA 8.3 - ENSINO MÉDIO – MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 1994/2000

	Matrícula por Dependência Administrativa				
Ano	Total	Público	%	Privado	%
1994	4.936.211	3.905.872	79,1	1.030.339	20,9
1995	5.374.831	4.210.558	78,3	1.164.273	21,7
1996	5.739.077	4.562.558	79,5	1.176.519	20,5
1997	6.405.057	5.137.992	80,2	1.267.065	19,8
1998	6.968.531	5.741.890	82,4	1.226.641	17,6
1999	7.767.091	6.542.913	84,2	1.224.178	15,8
2000	8.192.948	7.039.529	85,9	1.153.419	14,1
Cresc.% (94/00)	66,0	80,2		11,9	

FONTE: MEC/INEP/SEEC.

A educação superior, que havia atravessado um prolongado período de estagnação entre 1980 e 1993, durante o qual incorporou apenas 271 mil matrículas – um crescimento acumulado de 15,78% em 14 anos – retomou, na segunda metade da década de 90, o mesmo vigor com que se expandira na década de 70. A diferença, no entanto, é que esse novo ciclo de crescimento tem sido caracterizado pelo domínio crescente do setor privado, que cresceu 58,4%, entre 1994 e 1999, quase três vezes o aumento do setor público no mesmo período (20,5%)(ver Tabela 8.4). Com isso, o setor privado já detém quase cerca de dois terços das matrículas da educação superior. A vitalidade do setor privado está diretamente associada à liberdade dada pelo MEC à sua expansão, bem como à ampliação do

crédito educativo e à abertura de uma linha especial de financiamento do BNDES, com recursos do Banco Mundial, para projetos de expansão e melhoria das instituições privadas de educação superior. A generosidade com que a expansão do setor privado foi incentivada constitui-se, assim, uma das principais características da política de ensino superior do governo Fernando Henrique Cardoso. De fato, em nenhum outro período o mercado do ensino privado prosperou com tanta liberdade quando nos últimos seis anos.

TABELA 8.4 – EDUCAÇÃO SUPERIOR – GRADUAÇÃO – MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 1994/1999

	Matrícula por Dependência Administrativa				
Ano	Total	Público	%	Privado	%
1994	1.661.034	690.450	41,6	970.584	58,4
1995	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
1996	1.868.529	735.427	39,4	1.133.102	60,6
1997	1.945.615	759.182	39,0	1.186.433	61,0
1998	2.125.958	804.729	37,9	1.321.229	62,1
1999	2.369.945	832.022	35,1	1.537.923	64,9
Cresc.% (94/99)	42,7	20,5		58,4	

FONTE: MEC/INEP/SEEC.

O crescimento mais modesto do setor público, por sua vez, reflete a severa restrição ao gastos da União e dos estados imposta pela nova disciplina fiscal. É curioso notar, no entanto, que o orçamento do governo federal para o ensino superior cresceu 41,23% no período de 1995 a 2000, bem acima dos gastos com o ensino fundamental, que aumentaram 32,25% no mesmo período (ver Tabela 8.1). Não há, no entanto, perspectiva de reversão a médio prazo da tendência de uma concentração cada vez maior das matrículas da educação superior no setor privado. Isso ficou bem claro quando o governo decidiu vetar a metas do PNE que previam a ampliação da "oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas". Essa barreira foi quebrada em 1995 e desde então a queda da participação relativa do setor público só tem se acelerado, devendo-se reduzir-se a menos de um terço até 2002.

Os Persistentes Déficits de Qualidade

As ruidosas comemorações dos resultados quantitativos têm desviado a atenção sobre os déficits de qualidade, que continuam desafiando as políticas voltadas para a melhoria da eficiência dos sistemas de ensino e, em última instância, do próprio ensino. De todo modo, os indicadores sinalizam para uma gradual evolução positiva. O problema crônico das altas taxas de repetência e abandono tem resistido até mesmo a tratamento de choque e soluções "por decreto", como a adoção do regime de promoção automática ou, para usar um eufemismo, *progressão continuada*. Tal política tem gerando intensa polêmica, pois é vista por alguns como uma medida populista que tenta remediar o fracasso escolar sem eliminar suas verdadeiras causas, promovendo alunos que chegam à 5ª série virtualmente semi-alfabetizados e que, portanto, continuam com remotas possibilidades de progredirem na sua trajetória escolar e de serem bem-sucedidos no mercado de trabalho. Assim, argumentam os críticos, essa medida "esconderia" a má qualidade do ensino, criando a ilusão de que todos os alunos estão progredindo. Na essência, no entanto, o debate sobre o problema da repetência não mudou substancialmente, permanecendo arraigada na cultura escolar a idéia retrógrada de que a reprovação pode ser um remédio salutar, desde que aplicada com parcimônia. Na prática, no entanto, esse "remédio" só tem feito agravar a saúde do paciente, sem nenhum benefício para os alunos, individualmente, e muito menos para os sistemas de ensino.

Ao contrário, as avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) têm mostrado a existência de uma forte correlação entre a idade dos alunos e o rendimento escolar. Assim, a repetência e o atraso escolar dela decorrentes aparecem como "fatores que influenciam negativamente o desempenho". Os resultados do SAEB/1999 confirmaram a associação entre distorção idade/série e baixos níveis de proficiência em todas as séries e disciplinas avaliadas.[6] As classes de aceleração, que se propagaram por todo o País, têm sido usadas para remediar o problema da distorção idade/série. Mas o principal desafio ainda permanece: eliminar a repetência, que continua fazendo milhões de vítimas no sistema educacional brasileiro. De positivo, tem havido sinais claros emitidos pelos gestores dos sistemas de ensino de que o combate à repetência não terá mais trégua. Essa cruzada já deu alguns resultados promissores. Em apenas três anos, entre 1995 a 1998, a taxa ponderada nacional de repetência no ensino fundamental foi cortada quase em um terço (ver Tabela 8.5). No entanto, persistem agudas disparidades regionais, evidenciadas pelas taxas exibidas pelas regiões Norte e Nordeste, que se mantêm bem acima da média nacional.

TABELA 8.5 – ENSINO FUNDAMENTAL – TAXA DE REPETÊNCIA – BRASIL E REGIÕES - 1995 -1998

Brasil/	Taxa de Repetência (%)			
Regiões	1995	1996	1997	1998
Brasil	30,15	26,62	23,38	21,29
Norte	40,38	37,59	34,66	32,21
Nordeste	39,06	36,70	33,64	31,35
Sudeste	22,52	17,42	12,39	10,91
Sul	22,33	21,26	18,29	16,04
Centro-Oeste	30,37	28,14	25,97	23,90

FONTE: MEC/INEP/SEEC.

Já foi dito que a distorção idade/série é o indicador mais eloqüente da baixa *performance* do sistema educacional brasileiro. Em 1998, nada menos do que 44% dos alunos do ensino fundamental acumulavam atraso igual ou superior a dois anos em relação à série ideal correspondente à sua idade (ver Tabela 8.6). Mais uma vez, as regiões Norte e Nordeste apresentam taxas bem acima da média nacional, indicando que há ainda um longo caminho a ser percorrido para que sejam eliminadas as desigualdades regionais na área educacional. Embora seja apenas um sintoma, a distorção idade/série passou a ser encarada como um problema prioritário a ser enfrentado, tendo em vista sua estreita correlação com o baixo rendimento escolar e, num estágio mais crítico, com a evasão escolar. Por isso, os programas de aceleração da aprendizagem passaram a ser fortemente incentivados pelo MEC. No entanto, enquanto persistirem altas taxas de repetência, o círculo vicioso continuará sendo realimentado. Por isso, alguns sistemas de ensino adotaram regime de promoção automática, em geral combinado com a organização do ensino fundamental em ciclos. Essas inovações, incentivadas pela LDB, têm exigido uma atenção especial para outro problema crucial: a formação inicial e continuada de professores. No entanto, os avanços nessa área, que exigem a concertação de vários atores, têm sido ainda bastante lentos. A recente discussão em torno das diretrizes nacionais para a formação inicial de professores para a educação básica demonstrou mais uma vez a dificuldade de se chegar a um consenso mínimo entre as universidades e instituições formadoras, os sistemas de ensino e as representações profissionais do magistério. Por enquanto, a tentação pelas mudanças de cima para baixo parece estar prevalecendo, embora com resultados duvidosos.

TABELA 8.6 – ENSINO FUNDAMENTAL – TAXA DE DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE – BRASIL E REGIÕES - 1996 -1998

Brasil/ Regiões	Taxa de Distorção Idade/Série (%)		
	1996	1997	1998
Brasil	47,0	46,6	44,0
Norte	62,3	61,3	58,3
Nordeste	65,7	64,1	61,9
Sudeste	34,8	34,2	30,6
Sul	27,2	25,8	23,2
Centro-Oeste	47,1	45,5	43,7

FONTE: MEC/INEP/SEEC.

INICIATIVAS PARA EQUALIZAR AS OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS

A expansão da educação básica – e mencionamos apenas o ensino fundamental e médio, embora a educação infantil constitua, de acordo com a definição dada pela LDB, a primeira etapa da educação básica – reforçou o papel crucial da escola pública na democratização das oportunidades educacionais, pois é ela que atende a cerca de 90% dos alunos. No entanto, persistiam, no início da década de 90, profundas

disparidades regionais e intra-estaduais na oferta do ensino público. Essas desigualdades eram particularmente salientes entre as escolas estaduais e as escolas municipais. A criação do Fundef se constituiu na medida mais direta e vigorosa para equalizar o financiamento das redes públicas de ensino, condição essencial para reverter o quadro de disparidades. Tal mecanismo, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1998, alterou radicalmente o modelo de financiamento do ensino fundamental público. A nova fórmula de redistribuição dos recursos, no âmbito de cada unidade da Federação, pretendia eliminar as discrepâncias entre escolas mantidas pelo Estado e as escolas mantidas pelos municípios, mediante equalização do financiamento. Esse objetivo tem sido apenas parcialmente alcançado, conforme será argumentado nesta seção.

O Fundef não foi acompanhado de nenhuma medida mais efetiva de racionalização do sistema educacional. A Emenda Constitucional nº 14 e a LDB, embora sinalizando claramente a favor da municipalização do ensino fundamental, mantiveram aberta a posibilidade de consolidação de um sistema misto, no qual a responsabilidade pela sua oferta é atribuída genericamente aos estados e municípios.[7] Com isso, foram preservadas as estruturas paralelas que, de certa forma, acirram a competição entre as redes estaduais e municipais de ensino, não necessariamente em favor da melhoria do ensino. Por isso, o resultado parece não seguir extamente a direção esperada. A municipalização vem ocorrendo de forma mais veloz e desordenada nos pequenos municípios, categoria que compreende os municípios com menos de 20 mil habitantes – os chamados "grotões", de acordo com o termo cunhado pelo ex-presidente Tancredo Neves (ver Tabela 8.7). Essa tendência parece confirmar a principal hipótese formulada por Plank de que os políticos estariam mais interessados no controle dos meios do que nos objetivos educacionais.

De fato, observa-se que, para os municípios pequenos, os recursos do Fundef representam uma parcela substantiva dos respectivos orçamentos. Em muitos deles, os repasses para o ensino fundamental chegam mesmo a superar o valor da cota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é a principal fonte de receita dos municípios de pequeno porte. Portanto, o Fundef estaria incentivando o que alguns críticos chamam de "prefeiturização"[8] do ensino fundamental, isto é, a municipalização das escolas desse nível de ensino a qualquer custo, motivada exclusivamente pelo interesse político do prefeito de manter o controle sobre os recursos vinculado a esse nível de ensino. Assim, num primeiro momento, o Fundef estaria acirrando a disputa pelo controle dos meios, e não o fortalecimento do compromisso com os fins – universalização do atendimento e melhoria do ensino fundamental. O número de denúncias de desvio de recursos do Fundef parece confirmar tal suspeita.[9] O MEC prefere apostar numa hipótese mais otimista, segundo a qual o Fundef teria garantido maior transparência à gestão dos recursos vinculados à educação, razão pela qual aumentaram os casos de malversação de recursos tornados públicos. A hipótese não deixa de ter plausibilidade, pois a existência de uma conta bancária exclusiva para movimentação dos recursos do Fundef se não inibe falcatruas, pelo menos torna mais fácil identificá-las. Ou seja, o Fundef tornou mais difícil o desvio de recursos do ensino fundamental sem que sejam deixadas marcas digitais, o que contribuiria para inibir esse tipo de conduta.

TABELA 8.7 – ENSINO FUNDAMENTAL: MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E POR TAMANHO DOS MUNICÍPIOS – BRASIL E REGIÕES –1997/1999

Brasil e Regiões	População nos Municípios	Estadual				Municipal				Variação – 1997/1999 (%)			
		1997		1999		1997		1999		Estadual		Municipal	
		1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 4ª	5ª a 8ª
Brasil	Até 20.000	2.119.037	2.065.931	1.416.154	2.167.695	3.166.992	403.522	4.093.630	791.118	-33,2	4,9	29,3	96,1
	20.001 a 50.000	1.675.179	1.587.097	1.150.055	1.651.848	2.390.430	394.178	3.158.581	680.731	-31,3	4,1	32,1	72,7
	50.001 a 100.000	1.084.279	1.221.998	831.570	1.278.949	1.257.440	326.856	1.601.826	488.265	-23,3	4,7	27,4	49,4
	Mais de 100.000	3.919.454	4.425.569	3.351.498	4.641.686	2.981.983	1.515.127	3.609.450	1.740.768	-14,5	7,1	21,0	14,9
Norte	Até 20.000	278.038	161.564	228.565	165.335	280.976	15.460	394.626	50.751	-17,8	2,3	40,4	228,3
	20.001 a 50.000	270.029	152.174	160.754	132.229	281.813	14.123	473.507	67.064	-40,5	-13,1	68,0	374,9
	50.001 a 100.000	132.539	100.795	110.101	89.767	157.236	26.014	214.116	57.116	-16,9	-10,9	36,2	119,6
	Mais de 100.000	376.079	317.847	336.707	331.840	213.225	57.151	256.220	71.754	-10,5	4,4	20,2	25,6
Nordeste	Até 20.000	652.759	409.393	475.171	482.516	1.845.818	251.193	2.277.523	462.838	-27,2	17,9	23,4	84,3
	20.001 a 50.000	557.519	418.213	386.508	478.085	1.505.146	250.265	1.899.628	414.788	-30,7	14,3	26,2	65,7
	50.001 a 100.000	279.934	269.765	223.013	317.539	616.401	140.397	749.129	213.778	-20,3	17,7	21,5	52,3
	Mais de 100.000	769.247	876.648	709.313	1.047.073	763.823	305	945.338	383.396	-7,8	19,4	23,8	25,5
Sudeste	Até 20.000	749.465	763.282	347.691	782.861	363.794	42.956	709.962	132.051	-53,6	2,6	95,2	207,4
	20.001 a 50.000	585.716	616.172	372.265	637.548	254.981	55.413	422.174	94.044	-36,4	3,5	65,6	69,7
	50.001 a 100.000	495.260	551.993	335.922	553.999	202.925	79.513	342.905	121.390	-32,2	0,4	69,0	52,7
	Mais de 100.000	2.117.259	2.291.422	1.689.297	2.383.445	1.355.477	916.587	1.715.790	1.016.461	-20,2	4,0	26,6	10,9
Sul	Até 20.000	242.304	522.343	198.012	514.658	491.323	62.690	494.520	88.541	-18,3	-1,5	0,7	41,2
	20.001 a 50.000	137.222	255.120	122.022	255.044	244.735	51.744	244.683	62.084	-11,1	0,0	0,0	20,0
	50.001 a 100.000	121.093	222.281	108.001	226.137	210.167	66.273	214.699	74.113	-10,8	1,7	2,2	11,8
	Mais de 100.000	321.397	536.956	299.550	535.622	474.900	158.093	496.882	172.852	-6,8	-0,2	4,6	9,3
Centro-Oeste	Até 20.000	196.471	209.349	166.715	222.325	185.081	31.223	216.999	56.937	-15,1	6,2	17,2	82,4
	20.001 a 50.000	124.693	145.418	108.506	148.942	103.755	22.633	118.589	42.751	-13,0	2,4	14,3	88,9
	50.001 a 100.000	55.453	77.164	54.533	91.507	70.711	14.659	80.977	21.868	-1,7	18,6	14,5	88,9
	Mais de 100.000	335.472	402.696	316.631	443.706	174.558	77.823	195.220	96.305	-5,6	10,2	11,8	23,7

FONTES: MEC/INEP/SEEC.

Em oposição à corrida pela municipalização que se dá nos grotões, nas sub-regiões e nos grandes municípios o que se observa é uma relativa estabilidade no quadro de distribuição da matrícula existente antes do Fundef, caracterizado por uma repartição mais equânime das responsabilidades entre os respectivos estados e municípios (ver Tabela 8.8). Nesse caso, o orçamento das prefeituras não é tão minguado a ponto de aguçar a cobiça pelos recursos que poderiam ser acrescidos, via Fundef, caso as escolas que permanecem estaduais fossem municipalizadas. Para os prefeitos das capitais e das grandes cidades, deixar as escolas na mão do Estado pode ser uma dor de cabeça a menos. Por outro lado, os próprios governos estaduais não têm interesse em ceder aos prefeitos o controle das suas escolas localizadas nas capitais e nas grandes cidades, onde estão concentrados os principais colégios eleitorais.[10] Do ponto de vista político, portanto, parece conveniente para os governos estaduais manter escolas sob a sua tutela nessas cidades.

Essa característica, é importante ressalvar, já existia antes do Fundef. Conforme Plank ressaltou, os governos estaduais sempre foram mais ativos como provedores dos serviços educacionais nas cidades de médio e grande portes, deixando pequenas cidades e as comunidades das zonas rurais por conta dos municípios. Com parcos recursos, os pequenos municípios criaram e mantinham escolas em condições muito precárias. Com isso, surgiu uma das principais iniqüidades do sistema educacional brasileiro: os profundos contrastes entre as escolas estaduais, em geral melhor equipadas, e as escolas municipais, mais precárias e subfinanciadas. Eliminar essa disparidade, por meio da redistribuição dos recursos, garantindo um valor mínimo de gasto por aluno foi um dos principais objetivos do Fundef. Portanto, a tendência observada não deixa de ser preocupante, pois o ensino fundamental caminha rapidamente para uma municipalização total nos grotões, o que poderá consolidar as distorções preexistentes. Os sistemas estaduais, por sua vez, restringem cada vez mais sua presença nas capitais e nos municípios mais populosos. O mesmo fênomeno se dá no ensino médio, com conseqüência ainda mais perversa, pois priva os alunos das pequenas comunidades e da zona rural do acesso à escolarização secundária.

Assim, mesmo com o Fundef, tende a persistir a divisão entre escolas estaduais e municipais, que tem sido, conforme observou Plank, "um dos principais determinantes da desigualdade do sistema educacional brasileiro." O Fundef não pretende, em primeira instância, eliminar essa divisão, mas pelo menos reduzir as diferenças em termos de financiamento. Uma das formas mais eficientes de acabar com a "divisão", embora com efeitos duvidosos do ponto de vista da qualidade do ensino, seria a municipalização completa do ensino fundamental, tendência claramente favorecida pela política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, o que se verifica é que esse fenômeno, por enquanto, restringe-se aos pequenos municípios, reforçando a divisão entre as redes estaduais e municipais. A nova onda de municipalização, no entanto, não tem merecido até o presente qualquer exame crítico por parte do MEC. Ao contrário, o avanço desse processo é celebrado como um dos principais indicadores do sucesso do Fundef.[11]

TABELA 8.8 – ENSINO FUNDAMENTAL: MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS DE CAPITAIS – 1997 – 2000

Capitais	Matrícula Total Por Dependência Administrativa				Variação (%)	
	1997		2000		1997/2000	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Belém	175.714	41.931	161.069	44.397	-9,09	5,88
Boa Vista	34.861	2.276	40.789	3.373	17,00	48,20
Macapá	52.983	7.746	53.350	10.197	0,69	31,64
Manaus	177.150	92.588	161.869	121.833	-9,44	31,59
Palmas	11.294	16.434	12.785	19.592	13,20	19,22
Porto Velho	55.378	9.820	46.195	21.326	-19,88	117,18
Rio Branco	40.352	13.132	42.207	12.755	4,60	-2,96
Aracaju	59.679	21.603	51.763	25.380	-15,29	17,48
Fortaleza	163.554	115.429	168.088	151.776	2,77	31,49
João Pessoa	54.555	34.952	52.432	54.636	-4,04	56,32
Maceió	55.928	30.684	82.894	42.039	48,21	37,00
Natal	73.890	34.245	72.482	42.735	-1,94	24,79
Recife	155.047	71.834	129.778	78.496	-19,47	9,27
Salvador	303.750	56.467	367.011	100.462	20,83	77,91
São Luís	93.289	41.284	93.352	63.525	0,07	53,87
Teresina	57.272	52.519	77.115	57.838	34,65	10,13
Belo Horizonte	216.924	151.475	188.519	169.344	-15,07	11,80
Rio de Janeiro	14.119	566.843	42.833	607.853	203,37	7,23
São Paulo	965.616	531.302	854.682	546.218	-12,98	2,81
Vitória	12.549	29.624	5.025	35.178	-149,73	18,75
Curitiba	137.343	78.263	125.924	80.446	-9,07	2,79
Florianópolis	29.635	12.324	28.594	13.311	-3,64	8,00
Porto Alegre	129.486	35.076	124.066	48.944	-4,37	39,54
Brasília	337.306	0	319.358	0	-5,62	0
Campo Grande	60.557	47.805	54.001	61.818	-12,14	29,31
Cuiabá	49.927	36.792	54.202	44.662	8,56	21,39
Goiânia	119.040	79.036	102.308	86.686	-16,35	9,68

FONTES: MEC/INEP/SEEC.

Assim, a idéia de que o Fundef, ao promover a equalização do financiamento, eliminaria as diferenças entre as escolas estaduais e municipais e, como corolário, asseguraria maior eqüidade, pode não se confirmar na prática. Cabe notar ainda que a equalização do financiamento proporcionada pelo Fundef corrigiu apenas parcialmente as diferenças regionais e mesmo intra-estaduais, uma vez que as capitais e os maiores municípios têm uma arrecadação própria maior, o que permitiria manter um valor *per capita* mais elevado – desde que a determinação da Emenda Constitucional nº 14, que vincula 15% de todas as receitas ao ensino fundamental fosse integralmente observada. Conforme mostra a Tabela 8.8, mesmo após a implantação do Fundef, o valor por aluno apresentava acentuada variação entre as 27 unidades da federação, oscilando entre R$ 320,98 no Piauí e R$ 845,63 em São Paulo. A regressividade da cota estadual do salário-educação – distribuída proporcionalmente à arrecadação de cada unidade da Federação – anula parte do efeito equalizador do Fundef ao garantir um valor *per capita* adicional de R$ 115,30 para São Paulo e de apenas R$ 4,83 para Tocantins e R$ 4,89 para o Maranhão, só para citar os exemplos extremos (ver coluna B da Tabela 8.9).

TABELA 8.9 – IMPACTO DO FUNDEF NO VALOR POR ALUNO/ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO – BRASIL, REGIÕES E UF – 1998

UF Regiões Brasil	Matrícula Ensino Fundamental Rede Pública 1997	Situação antes do Fundef (R$)			Situação depois do Fundef (R$)		
		(A) Valor Aluno/Ano s/ Fundef	(B) Per Capita QE Sal.-Ed.	(C) Valor Aluno/Ano (A+B)	(D) Valor Aluno/Ano c/ Fundef	(E) Valor/Aluno Final (D+B)	Variação (C ↔ E) (%)
Acre	128.650	530,36	7,69	538,05	530,36	538.05	0
Amapá	108.368	673,51	9,13	682,64	673,51	682,64	0
Amazonas	543.515	557,86	25,59	583,45	557,86	583,45	0
Pará	1.394.025	214,97	9,63	224,60	315,00	324,63	44,54
Rondônia	275.003	376,51	10,64	387,15	376,51	387,15	0
Roraima	62.375	789,64	11,33	800,97	789,64	800,97	0
Tocantins	323.127	368,46	4,83	373,29	368,46	373,29	0
NORTE	**2.835.063**	**358,35**	**12,17**	**370,52**	**405,30**	**417,47**	**12,67**
Alagoas	530.316	308,33	9,48	317,81	315,00	324,48	2,09
Bahia	2.822.720	257,82	13,67	271,49	315,00	328,67	21,06
Ceará	1.499.510	276,15	12,03	288,18	315,00	327,03	13,48
Maranhão	1.338.452	183,94	4,89	188,83	315,00	319,89	69,41
Paraíba	691.314	290,80	9,34	300,14	315,00	324,34	8,06
Pernambuco	1.511.462	293,42	18,86	312,28	315,00	333,86	6,91
Piauí	602.203	263,58	5,98	269,56	315,00	320,98	19,07
R.G.do Norte	544.131	318,77	13,42	332,19	318,77	332,19	0
Sergipe	371.886	392,70	15,21	407,91	392,70	407,91	0
NORDESTE	**9.911.994**	**269,98**	**12,08**	**282,06**	**311,37**	**323,45**	**14,67**
Espírito Santo	533.965	627,13	40,44	667,57	627,13	667,57	0
Minas Gerais	3.468.839	361,55	35,64	397,19	361,55	397,19	0
R. de Janeiro	1.729.001	533,11	46,18	579,29	533,11	579,29	0
São Paulo	5.710.410	730,33	115,30	845,63	730,33	845,63	0
SUDESTE	**11.442.215**	**583,91**	**85,95**	**669,86**	**583,91**	**669,86**	**0**
Distrito F.	337.306	481,59	91,15	572,74	481,59	572,74	0
Goiás	1.003.255	353,77	21,55	375,32	353,77	375,32	0
M.G. do Sul	393.004	424,35	22,78	447,13	424,35	447,13	0
Mato Grosso	493.594	415,56	20,76	436,32	415,56	436,32	0
C.-OESTE	**2.227.159**	**399,27**	**32,13**	**431,40**	**399,27**	**431,40**	**0**
Paraná	1.651.437	412,18	45,00	457,18	412,18	457,18	0
R. G. do Sul	1.578.410	581,98	60,74	642,72	581,98	642,72	0
S. Catarina	888.794	506,61	56,07	562,68	506,61	562,68	0
SUL	**4.118.641**	**497,63**	**53,43**	**551,06**	**497,63**	**551,06**	**0**
BRASIL	**30.535.072**	**435,96**	**46,81**	**482,77**	**453,75**	**500,56**	**0**

FONTES: Matrícula: MEC/INEP/SEEC; Salário-Educação: FNDE; Estimativa de Receitas do Fundef: MF/STN.

Ironicamente, no entanto, o governo federal passou a ser o principal responsável pela frustração dos objetivos equalizadores do Fundef ao subordinar o reajuste do valor mínimo por aluno/ano às metas fiscais, mantendo seu valor distante do valor médio nacional e ainda mais longe do que seria necessário para garantir "padrão mínimo de qualidade do ensino". O mais preocupante é que, uma vez mantida a tendência observada nos quatro primeiros anos do Fundef, ao final dos 10 anos de vigência estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, os valores *per capita* permanecerão abaixo dos que já deveriam estar vigorando em 2001, se a regra de reajuste fixada pela Lei nº 9.424/96 estivesse sendo efetivamente observada. De fato, o valor por aluno/ano, fixado inicialmente em R$ 300,00, para o exercício de 1997, acumulou até o atual exercício um reajuste de 21% de 1ª a 4ª série (R$ 363,00), o que representa uma correção média anual média de 5%, e de 27% de 5ª a 8ª série (R$ 381,15), que recebeu um adicional de 5% com a diferenciação implantada a partir de 2000. A manutenção dessa política de reajuste sugere que em 2006, os valores *per capita* do Fundef alcançariam R$ 465,37 e R$ 486,45, respectivamente, para os dois ciclos do ensino fundamental.

Com isso, a complementação da União continua representando menos de 4% dos recursos do Fundef, o que corresponde a uma dotação de R$ 670 milhões para o exercício de 2001. O aumento dos recursos para o ensino fundamental passa, assim, a depender exclusivamente do crescimento da economia e, conseqüentemente, do aumento das receitas de estados e municípios, uma vez que o governo federal parece inclinado em "administrar" a sua contribuição ao Fundef de olho nas metas fiscais, como fez nos últimos quatro anos. Com isso, as transferências líqüidas dos estados para os municípios também devem continuar aumentando, acompanhando a crescente municipalização do ensino fundamental. O Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) têm reclamado sistematicamente do que consideram um rompimento unilateral do pacto federativo formalizado em torno do Fundef. No entanto, o governo federal continua arbitrando o valor mínimo anual por aluno sem levar em conta a "razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas", conforme determina a lei do Fundef. Como resultado disso, a correção das disparidade regionais, proclamada pela retórica de celebração do sucesso do Fundef com uma das suas principais conquistas, está longe de ser assegurada na prática.

Embora a questão do financiamento continue polarizando o debate educacional, a agenda das políticas de educação básica já incorporou outros instrumentos importantes para o aumento da qualidade do ensino. Desde a Constituição de 88, passando pela Emenda Constituicional nº 14, LDB, Lei do Fundef e chegando até o PNE, tem sido reiterada a necessidade de se garantir um "padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente". Esse conceito, no entanto, está longe de ser transformado em definições claras e operacionais. Por enquanto, um conjunto diversificado de projetos e políticas do governo federal tem sido reunido sob um programa guarda-chuva denominado "Escola de Qualidade para Todos".

Fazem parte dessas iniciativas a complementação da União ao Fundef e a Bolsa Escola, entre outras ações de menor impacto. Alguns projetos mais específicos, como o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), parcialmente financiado pelo Banco Mundial, que atua nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, também passaram a promover a adoção de padrões mínimos, embora em referência mais direta às especificações técnicas que deverão ser seguidas na contrução e reformas de edifícios e equipamentos escolares financiados com seus recursos.

Finalmente, o estabelecimento de diretrizes e parâmetros curriculares nacionais tornou-se outro elemento central na estratégia de melhoria da qualidade de ensino. Embora não tenham um caráter compulsório, uma vez que os sistemas de ensino gozam de ampla autonomia para definir o currículo, os PCNs tendem a ser transformados numa espécie de "currículo nacional". Para isso, colaboram poderosamente os sistemas nacionais de avaliação – SAEB e ENEM – baseados em Matrizes Curriculares de Referência construídas com base nas propostas curriculares das 27 unidades da federação, mas gradualmente orientadas de acordo com os conteúdos dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Dessa forma, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) se converteram em poderosos mecanismo para induzir a reforma curricular nas escolas de todo o País, de acordo com as prescrições definidas pelo MEC através dos PCNs. Essa associação aparece de forma mais explícita nos documentos do ENEM, que apresentam este exame "como instrumento de apoio à implantação da Reforma do Ensino Médio (...)".[12] Sua concepção adota como "referências norteadoras, o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), os textos da Reforma do Ensino Médio e as Matrizes Curriculares de Referência para o SAEB".[13] Finalmente, a avaliação do livro didático tende a recomendar textos que dialogam com os PCNs. Não deve ser descartada, portanto, a perspectiva de que os sistemas de ensino implementem progressivamente o "Currículo Nacional", uma vez que as escolas tendem a ensinar o que é efetivamente "cobrado" nas avaliações nacionais.[14] Finalmente, cabe mencionar a TV Escola, que dissemina uma programação afinada com as diretrizes e parâmetros curriculares nacionais.

POR QUE O PERFIL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA MUDOU?

A segunda questão que este posfácio examina diz respeito às causas e fatores que produziram as mudanças observadas na educação brasileira a partir de 1995, analisadas na seção anterior. Já foi dado o crédito ao governo Fernando Henrique Cardoso por ter assumido a liderança de um conjunto expressivo de iniciativas na área educacional, obtendo mandato do Legislativo para implementá-las. No entanto, seria no mínimo ingênuo creditar à "vontade política" do governo federal todas as mudanças que ocorreram na segunda metade da década de 90, embora o *marketing* oficial faça essa reivindicação. Uma análise mais distanciada reconhece facilmente pelos menos três forças que concorreram para impulsio-

importantes transformações na área educacional. Em primeiro lugar, conforme já foi mencionado, reformas educacionais vinham sendo reclamadas por uma crescente mobilização social, que ganhou maior visibilidade no bojo da luta pela redemocratização do País, com forte ressonância na Assembléia Nacional Constituinte, estendendo-se pelo debate do Projeto de LDB e desaguando no processo de formulação do Plano Decenal de Educação para Todos, que culminaria com a Conferência Nacional de Educação para Todos e o Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade na Educação, no segundo semestre de 1994. Essa mobilização, contudo, não seria inteiramente galvanizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que não conseguiu envolver na sua proposta educacional, por exemplo, o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública. O dissenso, no entanto, não diminuiu as pressões sociais em prol das reformas.

A segunda força indutora das reforma educacionais está diretamente relacionada às pressões externas desencadeadas pelo processo de globalização e, de forma mais específica e visível, pelos organismos internacionais de cooperação e financiamento. De fato, perfilou-se, na década de 90, uma nova "constelação de forças externas" que passou a pressionar fortemente os governos dos países em desenvolvimento a promover reformas educativas. De um lado, a necessidade de competir em escala global criou um "imperativo sistêmico", que estaria compelindo os países a dedicar prioridade máxima à melhoria da educação.[15] Embora os documentos oficiais produzidos no Brasil evitem estabelecer uma associação explícita entre as reformas educacionais e o aumento da competitividade econômica, preferindo sempre enfatizar o direito à educação como requisito para o "pleno exercício da cidadania", não resta dúvida de que os esforços do governo Fernando Henrique Cardoso para melhorar a cobertura e o desempenho do sistema educacional estão diretamente vinculados ao processo de liberação da economia e de abertura para o exterior. O sistema internacional passou a ser visto como "um campo de oportunidades para a realização dos interesses nacionais".[16] Para isso, a educação se tornou vital.

Por outro lado, os anos 90 foram marcados pela emergência de um novo discurso, sustentado pelos organismos internacionais de cooperação e de finaciamento, que promove a educação como estratégia vital para o desenvolvimento nacional auto-sustentável. A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizadas em Jomtien, Tailândia, em 1990, pode ser vista como o marco dessa nova ênfase na educação como tema prioritário na agenda de cooperação multilateral. O Brasil, que tomou parte ativa na Conferência de Jomtien, se engajaria em tal esforço, transformando as metas da Declaração de Educação para Todos no Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado em 1993-94. A educação ganharia destaque nos fóruns internacionais, como na II Cúpula das Américas, realizada em Santiago, Chile, em 1998. A conversão dos organismos multilaterais de financiamento à crença de que a educação tornou-se questão-chave para o desenvolvimento econômico, por sua vez, teve importantes repercussões nos países em desenvolvimento, o que pode ser claramente notado no Brasil. De fato, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento passaram, na década de 90, a atribuir prioridade para os financiamento de projetos educacionais. Até mesmo

o chamado "Consenso de Washington", que inspirou o processo de liberação econômica na América Latina, incorporou a reforma educativa como "eixo fundamental da 'segunda etapa' das reformas". [17]

Essa nova nova visão hegemônica é bem ilustrada pela Rede de Proteção Social, financiada pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, criada em 1999 para "minimizar o custo social do ajuste fiscal". O montante do empréstimo do BID foi de US$ 2,2 bilhões, ao passo que o BIRD aportou US$ 252,5 milhões. Esses programas se tornaram "protegidos" à medida que os contratos que deram origem a tais empréstimos incluíram uma cláusula na qual o governo brasileiro se comprometia a sustentar os níveis de gastos no período crítico do ajuste fiscal, nos exercícios de 1999 e 2000. Mas, na realidade, a finalidade principal desses recursos foi o cumprimento do Memorando de Política Econômica firmado pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 13 de novembro de 1998, que viabilizou um megapacote de ajuda externa de US$ 43 bilhões, com o qual o governo brasileiro se obrigou a manter "uma situação macroeconômica adequada". De todo modo, é interessante notar que foram incluídos três programas educacionais entre os 22 programas federais *protegidos*: a complementação da União ao Fundef, a Merenda Escolar e o Programa de Garantia de Renda Mínima. Dessa forma, ao mesmo tempo em que pressionam em prol do cumprimento das metas fiscais, as agências de crédito passaram a cobrar a continuidade de programas de universalização da educação básica. É preciso notar ainda que o Brasil obteve generosos empréstimos do BIRD e do BID, na década de 90, para implantar projetos de expansão e melhoria do ensino fundamental (Projeto Nordeste e Fundescola), educação profissional (Proep) e Ensino Médio (Escola Jovem). Esses empréstimos, que alcançam a soma de US$ 5 bilhões, vieram acompanhados de uma crescente interferência dessas agências na definição das prioridades nacionais e no conteúdo das "reformas".

O Fim da Paralisia Decisória

O clima externo favorável seria bem aproveitado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que reivindicou e assumiu um papel de liderança no processo de reestruturação da área educacional, subordinado ao processo de reforma do Estado. A disposição do governo federal e o compromisso com as mudanças se constituiu, portanto, na terceira força que concorreu para desencadear importantes tranformações. O capital político adquirido com a estabilização econômica e a ampla base parlamentar permitiram ao novo governo impor a sua *agenda de reformas*, sem maiores concessões. Duas alterações legislativas mereceriam atenção prioritária: a LDB e o Fundef. A primeira, pomo de discórdia tanto nos anos 40 e 50 quanto nos anos 80 e 90, estava num impasse entre dois projetos. A Câmara dos Deputados, seguindo a linha da Constituinte, concebeu um projeto amplo e detalhado. Escaldado depois de duas décadas de tutela dos governos militares, o Legislativo procurava assegurar-se a maior capacidade possível de

influenciar as políticas públicas e de garantir, pelos detalhes da letra da lei, que possíveis desvios fossem minimizados. No Senado, Darcy Ribeiro adotou uma linha oposta, isto é, a de propor uma lei geral de educação que desse mais liberdade e autonomia às instituições, além de maior flexibilidade a futuras mudanças. Em outras palavras, escolheu o caminho de legislar menos detalhadamente, buscando estabelecer uma lei mais duradoura.

Quando o governo Fernando Henrique Cardoso teve início, em 1995, o projeto da Câmara havia chegado ao plenário do Senado e tinha sido argüida a sua constitucionalidade, apontando-se pontos frágeis para os quais órgãos técnicos há muito vinham chamando a atenção. Algumas opiniões se manifestaram no sentido de que, na independência e harmonia constitucional entre os poderes, o Legislativo e o Executivo precisam entrosar-se para o primeiro fazer leis que o segundo possa executar. O impasse favoreceu o processo de construção de um novo *consenso*, que permitiu percorrer o inverso do caminho mais comum: o Substitutivo Darcy Ribeiro foi aprovado pelo Senado e devolvido à Câmara, para serem tomadas as decisões finais. Prevaleceu, portanto, a perspectiva de uma lei geral de educação. Sua regulamentação, nas diversas esferas governamentais, passou a ser realizada a partir de 1997, dando origem ao que já equivale agora a alguns alentados volumes. Desse modo, a preocupação normativa, no sentido de procurar vedar cuidadosamente possíveis desvios e distorções, não chegou a ser uma tradição claramente rompida pela LDB. Seu relator no Senado diagnosticava que a falta de liberdade era um dos grandes males da educação brasileira, citando com freqüência a famosa declaração de Anísio Teixeira: "Tudo legal e tudo muito ruim". Apesar de não duvidar da imprescindibilidade de regulamentação da Lei, Darcy Ribeiro preferia menos peias, mais autonomia para as escolas e mais descentralização em geral, o que, em parte, se tem conseguido, inclusive, paradoxalmente, pela própria regulamentação.

Novo Padrão de Alocação dos Recursos da Educação

O segundo *front* das reformas desencadeadas a partir de 1995 foi a mudança de padrões de alocação de recursos, que reflete o crescente repúdio da sociedade brasileira ao clientelismo, a que Plank alude no seu último capítulo. Universalismo e pragmatismo foram as características da legislação criada a partir da Emenda Constitucional nº 14. Enquanto diplomas legais anteriores já sinalizavam que o ensino fundamental deveria ser municipalizado, poucas foram as alterações efetivas na distribuição de matrículas por nível de governo. O Fundef, ao contrário, estabeleceu um critério de redistribuição de recursos que produziu em poucos anos o que não aconteceu em decênios. Isso não significa que a descentralização e o Fundef sejam, como pretende o discurso oficial, a salvação da educação nacional. Entretanto, a originalidade foi inscrever em lei uma fórmula relativamente simples de distribuição dos recursos vinculados ao financiamento do ensino obrigatório, como era preconizado por não poucos críticos do clientelismo, em várias latitudes ideológicas. Aliás, sem negar o caráter engenhoso da arquitetura do Fundo, já na Constituinte havia sido aprovada pela subcomissão de Educação uma proposta que aliava aos percentuais de impostos uma alocação mínima de recursos por aluno. No impasse que se estabeleceu, o parecer do relator da subcomissão não chegou a ser votado. Deve-se recordar que, nesse sentido, o Brasil adotou uma alternativa seguida por países como os Estados Unidos, a partir dos anos 40, com o objetivo de garantir um piso às despesas educacionais de áreas mais pobres.

Outro aspecto de continuidade e ruptura foi a interpretação do Pacto pela Valorização do Magistério, originado de processos de mobilização já mencionados. O documento, subscrito pelas três esferas de governo e por representações dos profissionais da educação, havia fixado compromisso com a implantação de um piso salarial profissional nacional. O Fundef, ao contrário, optou por um valor mínimo por aluno que, seguindo diferentes formas de organização de turmas e redes escolares, deve assegurar pelo menos 60% das despesas ao pagamento do magistério. De qualquer sorte, essa interpretação, que abandona a proposta anterior, não deixa de considerar que a maior parte das despesas educacionais é representada pelo pagamento do magistério. Dessa forma, o piso por aluno influencia o piso salarial, a ser fixado no âmbito de cada sistema de ensino. Além do Fundef em si, diversas normas, incluindo decretos e medidas provisórias, estabeleceram uma série de conselhos, prevendo a participação da sociedade civil organizada na fiscalização dos recursos da educação. Tendência mais ampla, que não se circunscreve à educação, numerosos conselhos se têm tornado obrigatórios (ou enfatizados se já o eram), não só na esfera federal, como os do Fundef, da merenda escolar e, mais recentemente, da Bolsa Escola, sem contar os colegiados escolares. Alguns críticos consideram que essa busca de derrotar o clientelismo tem o limite de se tentar organizar a sociedade de cima para baixo, das capitais para o interior e do Estado para a sociedade. O grau de efetividade dessas iniciativas, no entanto, ainda carece de uma avaliação mais distanciada.

A luta contra o clientelismo também tem incluído medidas inovadoras, como o Programa Dinheiro Direto na Escola, a descentralização dos recursos da merenda escolar e a simplificação e desburocratização dos processos de prestação de contas. No nível estadual, também são numerosas as ações de descentralização em escolas do ensino fundamental, porém parecem tímidas e ainda distantes de cumprir o disposto na LDB. As ações mais freqüentes, em 1997, eram o projeto político-pedagógico, presente em 20 estados; as estruturas de gestão colegiada (conselho escolar, APM ou APP e colegiado escolar), com o total de 17 unidades da federação, e mecanismos de gestão para provimento do cargo de diretor (eleição, critério técnico e sistema misto), adotados por 15 unidades federativas. O caixa escolar, para repasse de recursos direto às escolas, só era adotado por oito estados.[18] Em outros termos, a autonomia financeira das escolas, mesmo para modestas despesas de custeio, não parecia ser ainda um ponto consensual. Assim, em muitos estados, a escola pública continuava dependendo da famosa "política

de quermesse" para fazer frente às necessidades básicas que não podem esperar providências dos órgãos centrais.

De qualquer modo, o percentual dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação, transferidos por meio de critérios universalistas – utilizando mais freqüentemente o total matrícula por dependência administrativa, de acordo com os dados oficiais fornecidos pelo Censo Escolar – cresceu de 62,37%, em 1995, para 93,41%, em 1999 (ver Tabela 8.10). Essa mudança foi acompanhada de uma acentuada redução dos recursos repassados aos estados e municípios por decisão discricionária do MEC/FNDE, especialmente através dos chamados PTAs (Planos de Trabalho Anual). Até 1995, diferentes programas seguiam os mais diferentes critérios, muitas vezes particularistas e clientelistas, até porque não se sabia em tempo hábil quantos alunos estavam matriculados no País. Nesse sentido, o esforço para desenvolver um sistema moderno de informações educacionais contribuiu para uma gestão mais eficiente dos programas federais e, sobretudo, para a adoção de critérios mais transparentes de repasse de recursos aos sistemas estaduis e municipais de ensino. Porém, conforme já foi notado, a adoção do critério da matrícula, sobretudo pelo Fundef, aumentou a tentação dos gestores dos sistemas de ensino de inflar o número de alunos. Os benefícios trazidos, no entanto, compensam esse efeito colateral, que tem sido combatido por meio de procedimentos mais eficazes de controle de qualidade das informações censitárias.

TABELA 8.10 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS TOTAIS DO GOVERNO FEDERAL NO ENSINO FUNDAMENTAL – 1995-1999

R$ MILHÕES

Gastos por Blocos de Programas	Valores Executados por Exercício				
	1995	1996	1997	1998	1999
Programas Universalizantes no Ensino Fundamental	1.114	979	1.318	2.019	2.173
Programas com Decisão Discricionária do MEC/FNDE	672	784	291	437	153
Total dos Investimentos no Ensino Fundamental	1.786	1.763	1.609	2.457	2,327
Participação dos Programas Universalizantes no Total dos Gastos	62,37%	55,55%	81,94%	82,20%	93,41%
Participação das Transf. a Estados e Municípios no total dos Gastos	67,02%	68,48%	78,47%	78,24%	83,08%
Evolução das Transf. Per Capita no Ensino Fundamental (R$)	61,94	59,98	52,69	75,86	71,05

FONTE: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR.

Democracia e Participação

Como, pois, essas mudanças respondem às raízes do atraso educacional, focalizadas pelo último capítulo desta obra? Sem dúvida, aumentou a capacidade política de gerá-las, utilizando os recursos financeiros e técnicos já existentes. Essas mudanças se referem não só aos critérios de alocação de recursos, mas à descentralização, à definição mais clara de competências, à avaliação educacional e a outros pontos estratégicos. Diante da fragilidade das organizações autônomas da comunidade escolar, como pais e alunos, o governo Fernando Henrique Cardoso usou instrumentos legais para criar mecanismos de "participação regulada", especialmente a constituição de órgãos colegiados. Trata-se de um lento aprendizado da democracia, um longo caminho pela frente. Como bem lembra Plank, os problemas da democracia se resolvem com mais democracia. A tentação de se resolvê-los com autoritarismo já produziu experiências amargas no Brasil e em outros países. A sociedade brasileira, no entanto, parece disposta a não permitir novas aventuras autoritárias. A democratização da escola torna-se, assim, um passo fundamental para a consolidação da democracia brasileira.

A transferência direta de recursos à escola pode ser vista como uma intervenção recentralizadora do poder central, do mesmo modo que o estabelecimento de diretrizes e parâmetros curriculares nacionais. A descentralização radical, por outro lado, incorre no risco de reforçar e ampliar disparidades regionais e sociais. As reformas desenvolvidas nos últimos seis anos combinam elementos das duas estratégias, mantendo a tradição pendular que têm caraterizado o desenvolvimento educacional brasileiro. O repúdio ao clientelismo tem-se expressado nas normas e ações já citadas. O critério da matrícula pode ser muito simples em determinadas situações, e o mínimo de recursos por aluno tem sido insatisfatório para vários países como critério de equalização das oportunidades educacionais. Fórmulas complexas têm sido criadas, não deixando de gerar sentimentos de que falta algo. Contudo, é claro o contraste com o passado recente, ainda que não se saiba por quanto tempo poderá durar. As leis e normas em geral são relativas e contornáveis quando mudam ocupantes do poder e suas motivações.

Ao contrário, porém, de períodos anteriores da história do Brasil, essas mudanças no campo dos direitos sociais não foram realizadas à custa da privação de direitos políticos. Nada houve de parecido com as Leis Orgânicas do Ensino do Estado Novo, que tiveram continuidade depois da reconstitucionalização. Se a Emenda Constitucional nº 14 e a Lei nº 9.424/96 foram de iniciativa do Poder Executivo, a segunda LDB, ao contrário da primeira, foi fruto de dois projetos de iniciativa do Legislativo, um oriundo da Câmara, outro do Senado, embora no final tenha prevalecido um projeto modelado em consonância com a posição defendida pelo Ministério da Educação, a partir de 1995. O Plano Nacional de Educação, conforme estatui a lei, foi encaminhado pelo Executivo, mas nem por isso deixou de ser influenciado por outra proposta, formulada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Tudo isso foi discutido pelo Legislativo, na moldu-

ra de um Estado Democrático de Direito, em que pesem as grandes imperfeições do sistema político brasileiro, que continuam restringindo a participação popular.

Mais ainda, cabe recordar que a vinculação de recursos para a educação tem seguido um movimento pendular: aparece nas Constituições referentes a períodos em que as instituições democráticas se fortalecem (1934, 1946, 1988) e desaparecem quando ocorre o contrário (1937, 1967) e se deseja ampliar a autoridade de quem distribui o dinheiro público. No período posterior ao analisado por Plank, a vinculação do piso de recursos educacionais à receita de impostos foi não só mantida, mas criou-se uma subvinculação. Ademais, foi fixado, com as limitações inerentes, o valor mínimo por aluno. Desse modo, no período que se segue a 1995, pode-se afirmar que foram dados passos decisivos para atacar as raízes do atraso educacional brasileiro, embora ainda seja prematuro avaliar até onde esse impulso reformista levará o País.

AS MUDANÇAS VIERAM PARA FICAR?

A sustentabilidade e consolidação das mudanças experimentadas pela educação brasileira na década de 90 depende de diversos fatores, entre os quais alguns imponderáveis em razão da natureza ciclotímica da economia e da instabilidade da política brasileira. Nesta seção, examinamos brevemente algumas variáveis que constituem desafios e ameaças ao processo de desenvolvimento das reformas educacionais.

1. **Ubiqüidade do MEC** – A liderança ativa assumida pelo Ministério da Educação e a continuidade administrativa observada nos últimos seis anos têm sido apontadas como um fator que favoreceu as reformas na área educacional. Paradoxalmente, no entanto, essa dependência excessiva do dirigismo do MEC passa a representar uma ameaça, visto que a consolidação das mudanças vincula-se à existência de uma forte coordenação central. Uma das características mais marcantes do processo de reestruturação do setor educacional a partir de 1995 foi a concentração de poderes e de mecanismos de controle nas mãos do governo federal, o que reduziu as secretarias estaduais e municipais de educação a um papel de "administradoras de escolas". De fato, o MEC passou a efetuar um controle sobre o conteúdo do ensino, exercido por meio das diretrizes e parâmetros curriculares nacionais, da avaliação do livro didático e dos sistemas nacionais de avaliação das escolas e redes de ensino (SAEB) e dos concluintes do ensino médio (ENEM). Tudo isso apoiado em mecanismos que permitem ao MEC uma relação direta com as escolas, como por exemplo, através da TV Escola, do Dinheiro na Escola e outros programas federais. Dessa forma, o MEC se tornou virtualmente o principal *agente* das reformas. Um exemplo que ilustra bem essa ubiqüidade foi notado no primeiro semestre de 2001, quando três "caravanas" do MEC estavam percorrendo o País, simultaneamente, para realizar encontros com lideranças estaduais e municipais. A primeira caravana, coordenada pela equipe do Fundef, estava percorrendo vários estados para produzir programas sobre experiências educacionais vinculadas às ações integradas da Secretaria de educação Fundamental do MEC que seriam exibidos pela TV Escola. A segunda caravana, promovida pelo Fundescola, envolvia ações tão diversas como a terceira edição do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), segunda rodada de encontros dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef e seminários de capacitação dos técnicos das secretarias municipais de educação. A terceira caravana tinha como propósito divulgar aos secretários municipais de educação o recém "recriado" Programa Nacional Bolsa-Escola. Para completar as ações mobilizadoras do MEC, o próprio ministro da Educação colocou-se à frente de uma nova caravana, a pretexto de promover o Dia Nacional da Família na Escola, embora possa ser vista como uma iniciativa diretamente vinculada à sua pré-candidatura presidencial. Assim, o protagonismo e o proselitismo do MEC tornaram-se elementos cruciais para manter a agenda das ações educacionais na crista da mídia, fator fundamental para que "as coisas aconteçam", de acordo com a estratégia em vigor.[19]
2. **Inelasticidade fiscal** – A busca do equilíbrio fiscal tornou-se a pedra angular do ajuste estrutural promovido a partir de 1998, quando o País recorreu a um megapacote de ajuda externa no valor global de US$ 43 bilhões, coordenado pelo Fundo Monetário International (FMI). O ajuste fiscal não afetou apenas o orçamento federal. Os estados e municípios foram submetidos a uma severa disciplina através da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. A lei, que pretende tornar efetivos os compromissos e metas fiscais assumidas pelo Brasil com o FMI, promove o equilíbrio das contas públicas como bem supremo. Os investimentos na área social e na educação, em particular, são diretamente afetados pelas regras que dispõem sobre os limites da dívida pública, fixados em termos percentuais sobre a receita corrente líquida para cada esfera de governo. A educação também sentirá os impactos do limite de despesa com pessoal, estabelecido em 60% das receitas para estados e municípios. No plano federal, conforme já foi destacado, o orçamento da educação cresceu abaixo da inflação nos últimos cinco anos. No entanto, os vetos às metas do Plano Nacional de Educação que implicavam o aumento do gastos públicos é o sinal mais claro sobre as possíveis consequências de médio e longo prazo da nova disciplina fiscal. As restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal ao aumento da despesa pública foram sublinhadas na mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional para informar as razões do vetos. A rigidez fiscal pode passar, assim, a constituir-se um argumento

para que estados e municípios reduzam ou mesmo abandonem os esforços na área educacional, seguindo o exemplo do governo federal em relação ao PNE. Isso é particularmente preocupante num cenário de aumento da demanda, especialmente no ensino médio, sobretudo quando se considera que muitos estados assumiram pessados encargos com a educação superior, mesmo alguns que ainda apresentam graves carências na educação básica, como Ceará e Bahia. A implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, todavia, tem enfrentado crescente resistência de muitas administrações municipais e estaduais que reivindicam maior autonomia e flexibilidade para atender aos compromissos na área social. Esses setores cobram uma *Lei de Responsabilidade Social*, que estabeleça prioridades às metas sociais.

3. **Transitoriedade do Fundef** – Apesar de ter trazido indiscutíveis benefícios, sobretudo ao tornar efetiva a prioridade constitucional à universalização do ensino fundamental e ao melhorar a distribuição dos recursos vinculados a esse nível de ensino, o Fundef tem sido alvo de preocupações. A primeira delas está relacionada ao seu caráter transitório, uma vez que a Emenda Constitucional nº 14/96 instituiu esse mecanismo para vigorar pelo prazo de 10 anos. Dessa forma, o Fundef deixará automaticamente de existir a partir de 2007, voltando a vigorar as regras de repartição dos recursos vinculados à educação que prevaleciam antes da sua implantação. Conforme já foi notado, o Fundef produziu mudanças estruturais que tendem a se tornar permanentes, como a municipalização do ensino fundamental. Portanto, parece fora de cogitação um retorno à situação anterior, o que obrigatoriamente coloca na agenda educacional a discussão sobre a prorrogação do Fundef ou, o que é mais provável, a sua transformação em mecanismo permanente. De todo modo, sua transitoriedade representa um risco político, sobretudo na medida em que alimenta e prolonga os conflitos entre as três esferas de governo em relação ao ponto mais sensível do chamado "pacto federativo", que é a repartição das receitas públicas. A segunda preocupação em relação ao Fundef, conforme já mencionado, é com o descompromisso do governo federal, claramente evidenciado pela política de subcorreção do valor mínimo nacional. Com isso, a União não tem cumprido adequadamente a sua obrigação constitucional de execer, "em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino." Assim, o aumento dos recursos para o ensino fundamental passa a depender exclusivamente do aumento das receitas de estados e municípios, uma vez que o governo federal parece inclinado a "administrar" a sua contribuição ao Fundef de olho nas metas fiscais, como fez desde que esse sistema de financiamento foi implantado. Dessa forma, as transferências líquidas dos estados para os municípios devem continuar aumentando, acompanhando a crescente municipalização do ensino fundamental. Com isso, também devem aumentar as pressões políticas dos governos estaduais contra a prorrogação do Fundef.

4. **Passividade e exclusão de atores relevantes** – A contraface da concentração de poderes nas mãos do poder executivo federal, por intermédio do Ministério da Educação, têm sido o alheamento e a exclusão de alguns setores estratégicos para a consolidação das reformas educacionais. No âmbito governamental, observa-se a ausência de uma arena de concentração de educação básica, prevalecendo um processo decisório centralizado. O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi recriado como órgão de assessoramento do ministro da Educação, tornando-se inteiramente subordinado ao poder administrativo exercido pelo MEC. As representações nacionais das secretarias estaduais e municipais de educação – exercidas pelo CONSED e pela UNDIME – têm funcionado mais como instâncias de homologação e legitimação das decisões centralizadas do MEC do que como atores independentes. O Legislativo, por sua vez, tem oscilado entre um alheamento em relação às políticas educacionais e uma intervenção pontual, quando instado pelo Executivo a se pronunciar sobre nova proposição legislativa. Como a LDB garante grande autonomia ao poder regulamentador do Executivo, o Congresso tem sido menos demandado e suas iniciativas próprias são muito raras na área educacional. Em relação aos atores sociais, o discurso oficial das reformas alcançou grande adesão das lideranças empresariais e da mídia, mas fez pouco sucesso entre os segmentos da área educacional. A hostilidade com que as organizações da sociedade civil que compõem o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública combatem as reformas educacionais ditas neoliberais do governo Fernando Henrique Cardoso encontra como contrapartida uma ausência completa de qualquer tentativa de diálogo. Com isso, forças importantes, como os sindicatos e associações profissionais de professores, têm-se colocado sistematicamente contra as reformas. Assim, as mudanças depedem fundamentalmente da capacidade política do governo de sustentá-las através de alianças com a mídia e as elites econômicas.

5. **Imutabilidade do sistema político** – Finalmente, é preciso notar que nenhuma reforma política significativa foi promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso durante os seus seis primeiros anos – a não ser a única que lhe interessava diretamente, a Emenda Constitucional nº 16, de 1997, que institui o direito de reeleição para os ocupantes de cargos executivos nas três esferas de governo. Portanto, o sistema político continua representando um grande obstáculo à melhoria do sistema educacional, conforme mostrou Plank. A gestão educacional continua diretamente subjugada aos interesses políticos, embora tenha havido alguns avanços em diversos estados brasileiros, com a combinação de mecanismos de avaliação e eleição para a direção das escolas. As secretarias estaduais e municipais de educação, no entanto, permanecem su-

jeitas às vicissitudes políticas, prevalecendo ainda uma alta taxa de rotatividade dos seus titulares, o que tem consequências muito negativas para o desenvolvimento das políticas educacionais. Em contraste, a continuidade observada na área federal tem sido reconhecida como um fator favorável para as mudanças implementadas a partir de 1995. O problema mais grave, no entanto, não é a falta de autonomia da gestão educacional e sua subordinação aos interesses político-partidários. O que permanece como maior desafio, parafraseando Plank, são as "mudanças no sistema político que emprestem uma voz mais efetiva às demandas feitas ao sistema [educacional] por grupos atualmente marginalizados." A inexistência de reformas políticas não tem impedido, no entanto, a sociedade brasileira de buscar alternativas para a expressão legítima dos seus interesses. Há, portanto, um crescente acúmulo de pressões para que sejam promovidas mudanças políticas que garantam o direito de participação e de representação de setores que se encontram excluídos. Por mais que o sistema político tenha resistido às reformas, a crescente deterioração das estruturas político-partidárias de sustentação ao governo – que se tornou mais visível no começo de 2001, quando uma sucessão de escândalos de corrupção e abuso de prerrogativas legais, tanto no âmbito do Executivo quando no do Legislativo, criaram um horizonte de crise e incerteza nos 18 meses que restavam ao governo Fernando Henrique Cardoso – devem precipitar as mudanças, que virão por meio de iniciativas geradas pelo próprio instinto de sobrevivência do sistema político ou, mais provavelmente, pela emergência de uma nova correlação política formada pela via eleitoral, por mais que os canais de expressão popular ainda sejam deficientes.

NOTAS

1. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. *Caderno do III CONED.*—Brasília: s.ed., 2000. Ver Anexo VI: *Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira.* 58p.
2. Ministério daEducação e do Desporto. *Plano nacional de Educação: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional.*—Brasília: Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais, 1998. 129p.
3. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Documento Básico do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).* Brasília: O Instituto, 2000.
4. Castro, Maria Helena Guimarães de. *Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas.* – Brasília: INEP, 1998, p. 20-21.
5. Ibdem.
6. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: - Relatório: Resultados 99.*—Brasília: O Instituto, 2000, p. 45.
7. Para um quadro atual desse processo, ver PARENTE, Marta Maria de A. e LÜCK, Heloísa. *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental.* Brasília: IPEA, 1999.

8. A mesma expressão já havia sido captada por Plank em outro contexto. Ver nota 39, p. 160.
9. Logo após a posse dos novos prefeitos, em janeiro de 2001, a imprensa destacou os rombos encontrados no Fundef como uma das heranças das novas administrações Municipais. Cf. Consuelo Diegues, "Candidatos a ir para a cadeia: novos Prefeitos encontram o caos em cidades saqueadas por seus antecessores", in *Veja*, ed. 1 683, 17.jan.2001.
10. Um registro, apenas a título de curiosidade, é que muitas escolas estaduais preservam até hoje a arcaica denominação de "colégio". Porém, a localização dos *Colégios Estaduais* junto aos maiores *colégios eleitorais* sugere mais do que uma curiosidade: é produto histórico de um sistema político clientelista.
11. Ver Ministério da Educação. *Balanço do Fundef 1998-2000.*
12. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Exame Nacional do Ensino Médio: - Relatório Final 2000.* Brasília: O Instituto, 2000, p. 7.
13. Ibdem, p. 8.
14. Para uma crítica aos PCNs ver o texto "Análise do documento 'Parâmetros Curriculares Nacionais'" da Faculdade de Educação da UFRGS, in SILVA, Tomaz Tadeu da e GENTILE, Pablo (orgs.). *Escolas S.A.: Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo.* Brasília: CNTE, 1996
15. CORRALES, Javier. "Aspectos Políticos das implantações de reformas educativas", in PREAL, Série Documentos, n. 14, Abr. 2000, p. 31.
16. CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo.* – Brasília: s. Ed., 1994, p. 271.
17. CORRALES, op. cit., p. 5.
18. PARENTE e LÜCK, op. cit.
19. A importância da mídia tem sido ressaltada pelo ministro da Educação, Paulo Renato Souza, segundo o qual "na área social, não adianta só querer fazer, especialmente num país das dimensões do Brasil. Não é possível querer fazer alguma coisa sem cuidar da comunicação, que é responsável por 30 a 40% do êxito. Comunicação não é propaganda: é dizer o que está se fazendo para que aquilo aconteça." *Jornal do MEC*, ano IX, n. 2, Nov./Dez. De 1996, p. 11.