

CIBEC/INEP



B0001343

); Públicas

# Educação

SÉRIE ENCONTROS E DEBATES, 1

11.31 (81)  
9p

**INEP**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Presidente da República**  
José Sarney

**Ministro da Educação**  
Hugo Napoleão

**Secretário-Geral**  
Luis Bandeira da Rocha Filho

# Políticas Públicas e Educação

SÉRIE ENCONTROS E DEBATES, 1

**Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais**

**Diretor-Geral**

Manuel Marcos Maciel Formiga

**Diretor de Planejamento e Administração**

Carlos Avancini Filho

**Diretora de Documentação e Informação**

Silvia Maria Galliac Saavedra

**Coordenadora de Editoração e Divulgação**

Janete Chaves

**Controle de Texto**

Mônica Mattheke Braga

**Normalização Bibliográfica**

Regina Célia Soares

**Capa**

Fernando Rabello Costa

INEP - Coordenadoria de Editoração e Divulgação  
Via N-2, Anexo 1 do MEC, sala 139 Caixa Postal  
04/0366 70312-Brasília-DF Tel.: (061) 223-5561

P769p Políticas públicas e educação. - - Brasília: INEP; [São Paulo]: Fundação Carlos Chagas ; [Campinas]: UNICAMP, 1987. 136p. — (Encontros e debates ; 1)

1. Política educacional. 2. Sistema brasileiro de ensino. 3. Política social. 4. Educação da 1- infância. 5. Avaliação do sistema de ensino. 6. Financiamento da educação. I. INEP. II. Fundação Carlos Chagas. III. UNICAMP. IV. Série.

CDU 37.014

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO INSTITUTO  
NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

# Políticas Públicas e Educação

BRASÍLIA  
1987

**Organização e Realização do Seminário sobre Políticas Públicas e Educação**  
Fundação Carlos Chagas e Universidade Estadual de Campinas (Núcleo de Políticas Públicas)

**Equipe de Trabalho**

**Coordenação do Seminário sobre Políticas Públicas e Educação**  
Elba Siqueira Sá Barreto

**Organização do Seminário sobre Políticas Públicas e Educação**  
Marta Wolak Grosbaum

**Seleção e Ordenação de Textos**  
Elba Siqueira de Sá Barreto  
Fúlvia Rosemberg

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
INTRODUÇÃO .....	9
<b>PARTE I - Políticas Sociais e Políticas Públicas</b>	
- O Sistema Brasileiro de Proteção Social: Características e Desafios na Democratização .....	13
<i>Sônia Miriam Draibe</i>	
- Comentários .....	27
<i>Lia Zanotta Machado</i>	
- Comentários .....	35
<i>Walter Esteves Garcia</i>	
- Debates .....	39
- A Produção do Conhecimento e as Intervenções do Estado no Atendimento à Criança Pequena .....	47
<i>Fúlvia Rosemberg</i>	
<b>PARTE II - Educação e Políticas Públicas</b>	
- A Política Educacional no Contexto das Políticas Públicas no Brasil .....	55
<i>Pedro Demo</i>	
- Comentários .....	63
<i>Jorge Carvalho do Nascimento</i>	
- Comentários .....	67
<i>Osmar Fâvero</i>	
- Debates .....	73
- Questões sobre Avaliação de Políticas Públicas em Educação .....	83
<i>Maria Machado Malta Campos</i>	
- Educação e Políticas Especiais .....	89
<i>Demerval Saviani</i>	
<b>PARTE III - Financiamento das Políticas Sociais</b>	
- Financiamento da Política Social .....	97
<i>Eduardo Fagnani</i>	
- Financiamento das Políticas Públicas: A Educação .....	103
<i>Jacques Velloso</i>	
- Comentários .....	123
<i>Cláudio Salm</i>	
- Debates .....	129

## APRESENTAÇÃO

No atual momento político, com o processo de redemocratização em curso no País, intensificam-se os debates nos vários setores da sociedade. Na área educacional têm sido promovidos diversos encontros e um grande volume de novas informações vão sendo quase que diariamente produzidas, as quais, em geral, permanecem restritas ao público presente nesses eventos.

Com o objetivo de imprimir caráter dinâmico ao processo de divulgação das ideias e experiências apresentadas e debatidas nos acontecimentos de relevância para a área e atingir o maior número possível de pessoas interessadas no assunto, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) está lançando a **SÉRIE ENCONTROS E DEBATES**.

Os seminários, encontros, congressos, simpósios, palestras e outras atividades do gênero devem ser objeto de avaliação, discussão e pesquisa por parte daqueles que se encontram diretamente envolvidos na área educacional: professores, pesquisadores, técnicos de educação, estudantes. E, para tanto, a Série pretende oferecer os conteúdos resultantes das atividades desenvolvidas em cada evento: conferências, mesas-redondas, debates, conclusões e recomendações.

Esta publicação do INEP insere-se no seu projeto maior de procurar democratizar a informação sobre assuntos da área educacional, além de fornecer subsídios com o intuito de enriquecer as pesquisas e trabalhos desenvolvidos por diversos estudiosos da área.

O primeiro número da Série traz o **Seminário sobre Políticas Públicas e Educação**, organizado pela Fundação Carlos Chagas, com a colaboração do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, sob o patrocínio do INEP.

Coordenado por Elba Siqueira de Sá Barreto e organizado por Marta Wolak Grosbaum, o Seminário contou com a participação de Sônia Maria Draibe, Lia Zanotta Machado, Walter Esteves Garcia, Fúlvia Rosenberg, Pedro Demo, Jorge Carvalho do Nascimento e Osmar Fávero e procurou discutir a questão educacional e sua relação com as políticas sociais atualmente em vigor no país.

Manuel Marcos Maciel Formiga  
Diretor-Geral do INEP

## INTRODUÇÃO

Esta publicação destina-se à divulgação das comunicações, comentários e debates que ocorreram durante a realização do **Seminário sobre Políticas Públicas e Educação**, organizado pela Fundação Carlos Chagas, com a colaboração do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, sob o patrocínio do INEP.

Este Seminário, realizado em outubro de 1986, teve por objetivo essencial debater de forma integrada as principais questões educacionais no contexto das políticas sociais no Brasil de hoje.

O interesse deste debate decorre, em primeiro lugar, do destaque que a atual conjuntura política e econômica confere às políticas no setor social, pelo papel que se espera que estas desempenhem na superação da enorme dívida social acumulada no país nas últimas décadas, que se tem manifestado tanto através das pressões globais pelas mudanças políticas ocorridas após 1982, quanto pelos movimentos mais pontuais de reivindicação por acesso a serviços básicos de saúde, educação e infra-estrutura urbana em geral. Com efeito, ao lado dos estudos sobre os movimentos populares ligados à reprodução da força de trabalho, torna-se cada vez mais urgente a discussão crítica a respeito do papel do Estado enquanto responsável pela implantação e gestão dos serviços públicos na área social, o que inclui também a análise da forma pela qual os recursos por ele movimentados são arrecadados - ou seja, que parcelas da sociedade arcam com os custos de que setor, e a quem este beneficia.

Sabemos que esta discussão já tem amadurecido em alguns campos, como é o caso da economia, ciência política e sociologia. Entretanto, no caso da educação - uma das mais importantes áreas que são objeto das políticas sociais públicas - este debate ainda se ressentia de um certo isolamento, o que muitas vezes resulta em análises que não integram os conhecimentos já divulgados em outras áreas e que são relevantes para qualquer discussão sobre política educacional. Por outro lado, documentos recentes produzidos em campos outros que o da educação, e que contêm propostas que incidem diretamente sobre os serviços educacionais, muitas vezes desconhecem e contrariam diagnósticos e posições consensuais nos meios educacionais.

Por tudo isso é que se julgou oportuna a realização desse Seminário, que reuniu especialistas dos dois campos, permitindo a troca de informações e a discussão dos problemas postos a partir de diversos pontos de vista, de modo a ressaltar as preocupações comuns e a variedade de opiniões que cobrem significativo espectro das interpretações encontradas na sociedade brasileira contemporânea acerca das questões cruciais colocadas.

Elba Siqueira de Sá Barretto

PARTE I  
Políticas Sociais e Políticas Públicas

## O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL: CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS NA DEMOCRATIZAÇÃO

Sônia Miriam Draibe\*

O conceito de proteção social tem sido usado, no conjunto de padrões do **Welfare State**, para designar os seguros sociais de base contributiva que dizem respeito a um certo contrato em que trabalhadores e empresários, com maior ou menor participação do Estado, definem um plano de benefícios. Historicamente, foram as aposentadorias e as pensões que deram início a esse processo, garantindo a cobertura dos riscos mais importantes que incidem na chamada "vida de trabalho" numa economia de mercado. Entretanto, dada a forma através da qual se foram expandindo os sistemas de seguridade social no mundo, ocorreu que o conjunto da intervenção social do Estado acabou, de alguma maneira, vinculando-se intimamente a eles. Dada a instabilidade da renda familiar, mesmo áreas em que é mais antiga a intervenção social do Estado, tais como as da saúde e da educação, também passaram a ser consideradas cruciais na política social, embora mantenham (principalmente no caso da educação) seus sistemas, formas de organização e competência institucionais separados do sistema dos seguros sociais e de seu financiamento (em geral são financiadas por tributos, pela área fiscal do Estado).

Depois da Guerra, já estando consolidado um certo padrão de cobertura das perdas de renda previsíveis, temporárias ou permanentes (tais como aposentadorias, pensões, riscos ligados às doenças), o **Welfare State** tendeu a se expandir principalmente na área familiar. Assim, ao lado do seguro-desemprego, que cresce a partir do final da década de 50, começam a ganhar corpo no sistema de proteção social as alocações em dinheiro ou outros benefícios destinados à família, nos anos 60 e 70. No caso da educação e da saúde, que acabou também por se atrelar à forma securitária, isso ocorreu porque as possibilidades de as famílias arcarem com tais despesas passaram a ser cada vez menores, em razão dos custos do sistema educacional e, sobretudo, da sofisticação dos sistemas de saúde.

Os sistemas de proteção social francês, nórdico e americano constituem-se em conjuntos bastante complexos de benefícios, onde se tornou cada vez mais difícil separar aqueles propriamente securitários do conjunto de programas que atendem a outras demandas dos trabalhadores. Trata-se, portanto, de sistemas de proteção social que não se restringem a contratos de tipo seguro-social: incluem programas assistenciais sem bases contributivas, destinadas às camadas de baixa renda, cobrindo os riscos que a sociedade vem gerando e que são considerados cruciais para sua própria reprodução.

\* Diretora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, Instituto de Economia da Unicamp.

Tais benefícios acabaram por se transformar em direitos, dos quais muitos foram incorporados pelas Constituições: direito ao trabalho, à educação, à saúde, ao lazer, e assim por diante. Hoje, ao nos perguntarmos sobre a existência, ou não, de um efetivo padrão de proteção social brasileiro, estamos perguntando-nos, portanto, sobre a estrutura que assumiram as políticas de intervenção social do Estado nas áreas da educação, da saúde, da previdência, da assistência, dos transportes urbanos de massa, da habitação, etc. É esse conjunto que se designa por aquela expressão, embora a literatura que sustenta a ampliação do conceito ainda seja relativamente confusa.

A partir de algumas perguntas bastante simples, pode-se depreender o que a sociedade brasileira erigiu como perfil de políticas públicas de abrangência nacional (federais) na área social, durante os últimos 30, 40 anos: A quem se protege? Quem paga esta proteção? Quem se beneficia, efetivamente, dos seus vários programas? Quais são os eixos sobre os quais foi montado este nosso padrão embrionário de Welfare State? Finalmente, dados o processo de democratização e certas características deste sistema, erigido nos anos 60, com que padrão de proteção social a sociedade brasileira quer conviver no futuro?

A tese da existência de um padrão brasileiro de proteção social, cuja edificação obedeceu a determinados princípios, pode ser sustentada através da análise de seus dois grandes eixos: o perfil de financiamento das políticas sociais (em seu conjunto) e as características de organização do sistema de proteção social. Na periodização desse processo, verifica-se que, antes dos anos 70, tivemos uma história de montagem do sistema, entre os anos 30 e os anos 60. E não é por acaso que este padrão se edifica sob o regime militar, menos pelas características deste, mas muito mais pelo fato de termos completado, ao final da década de 50 e início da seguinte, um ciclo da constituição do capitalismo no Brasil: dificilmente se poderia pensar em sistemas unificados e financiados, como ocorreu no Brasil, sem um processo de industrialização, com a formação de classes trabalhadoras urbanas, e de uma massa de rendimentos urbanos que sustentasse financeiramente um sistema desse tipo. É verdade, também, que, sob o regime militar, certas características do sistema foram exacerbadas.

## **PADRÃO DE FINANCIAMENTO<sup>1</sup>**

Nas décadas de 60 e 70, a política social federal esteve atrelada à econômica, não ocupando a posição central no conjunto das políticas governamentais.

Ocorreu, no período, uma expansão na cobertura da maior parte das subáreas da intervenção social. Foram também criados programas novos, principalmente na área do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (INAM); montou-se um formidável aparelho social, com características bastante especiais: nele convivem bolsões de velhas e antigas burocracias, com bolsões novos de burocracias bastante sofisticadas no seu recrutamento, na sua competência.

Do ponto de vista dos recursos, levando-se em consideração a perda relativa dos tributos de origem fiscal para a área das políticas públicas, implantou-se um sistema significativo de financiamento através de fundos especiais: de um lado, os típicos da Previdência, já existentes, ampliados e alterados em algumas alíquotas, principalmente a partir da reforma de 1981; de outro, fundos especiais com destinação específica (O FINSO-

<sup>1</sup> Veja-se, sobre esta questão, o trabalho publicado no início deste ano: DRAIBE, Sônia. O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. *Análise Conjuntural*, Curitiba, 8(2), 1986.

CIAL, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social/FAS, o salário-educação e os fundos de tipo patrimonial, como o FGTS, PIS-PASEP e outros para a área de habitação e saneamento). Esses recursos vinculados equivaliam, em 1983, a 82% do orçamento da União, ou seja, um outro orçamento estava sendo extraído da sociedade de forma compulsória para fins definitivamente sociais.

Pode-se notar que, ao longo deste período de edificação do sistema de previdência social, os recursos de origem tributária perderam relativamente o significado; os de origem fiscal (sobretudo aqueles destinados às áreas tradicionais de intervenção do Estado, como educação e saúde pública) apresentam, na história, uma curva decrescente e, somente ao final da década de 70, começam a recuperar-se em termos proporcionais ao orçamento e ao PIB.

Existe, principalmente nos fundos destinados às áreas da habitação, do saneamento básico e dos serviços públicos (eletricidade, etc), uma regra que, embora específica desses setores, passou a "corromper" um pouco os demais: o autofinanciamento e a forma gerencial de definir a efetividade dos projetos aceitos e encaminhados. Isto é, esses fundos nunca foram usados sob a concepção de fundos perdidos, mas com a ideia de que o retorno ocorresse a níveis próximos do mercado, se não a níveis do próprio mercado. Isso valeu para o Sistema Nacional de Habitação (BNH), para a área de saneamento público, e as distorções são de todos conhecidas: o BNH, em seu período de crise, destinava 95% de seus recursos para habitações de média e alta renda, e apenas 5% a casas populares; no caso do saneamento, privilegiou-se a água em detrimento do esgoto, já que o investimento, em esgoto, é muito mais alto, e seu retorno, em termos de tarifa, sempre foi mais difícil.

Na área da saúde, o que se expande no período é a atenção à saúde ligada ao sistema previdenciário, ao sistema SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social -, é a saúde do INAMPS, que responde por 90% do atendimento médico no Brasil. A saúde pública, propriamente dita, vinculada à área do Ministério da Saúde e a alguns programas estaduais, expandiu-se muito pouco. Até mesmo pelos resultados de campanhas tradicionais, como a de combate às endemias até 1985, sabe-se que a eficácia dos poucos programas que restaram na área diminuiu bastante.

No caso da educação, pelo menos parte do financiamento de programas (como os de construção escolar, de merenda escolar) é efetuada, sobretudo, através de repasses do Fundo Salário-Educação. A Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) também vem sustentando parcialmente investimentos e gastos sociais na área.

Um outro princípio diz respeito à privatização das políticas sociais, cujo aspecto mais visível é o repasse de recursos para a área privada, para a prestação ou operação de serviços, ou construção. Essa privatização é típica no caso do sistema de atenção à saúde, na construção hospitalar; na área da construção civil, é típica no sistema BNH. Em segundo lugar, destaca-se um aspecto mais sutil da privatização, quando, na ausência de formas representativas fortes de aglutinação e de defesa de interesses, ocorre uma vinculação direta entre grupos privatistas e setores burocráticos ligados à gestão e implementação de várias dessas políticas, atuando através do jogo de influências, dos **lobbies**, etc. E, finalmente, há a privatização que significa abertura de espaço à iniciativa privada. Não se trata de julgar a melhor ou pior forma de se fazerem os acertos com a iniciativa privada em determinadas áreas, mas da abertura de espaço às cegas, sem controle: a regra do "pague pelos serviços sociais públicos" aparece, sob as formas mais diversas, mesmo em áreas onde tradicionalmente não foi assim que o sistema se organizou.

Há também uma regressividade bastante acentuada na forma de financiamento das políticas (principalmente daquelas constituídas pelo sistema da Previdência Social): de um lado, porque nossa estrutura tributária é regressiva; de outro lado, porque o conjunto daquelas contribuições sociais é estritamente definido na equação salário/contribuição/benefício, apenas repondo as disparidades de renda que o próprio sistema já abriga. Nesse sentido, se as políticas sociais devessem estar respondendo a algum grau de maior equidade social e a um mínimo de redistribuição da renda, a forma de seu financiamento impediria, de fato, o avanço deste caráter redistributivo para a maioria dos fundos extraídos através de contribuições dessa natureza.

Finalmente, é necessário analisar como se processam as contribuições das empresas. Tanto as contribuições para o Instituto de Arrecadação da Previdência e Assistência Social (IAPAS), quanto as contribuições do tipo salário-educação (FAS, por exemplo) são sistematicamente contadas entre os custos das empresas e repassadas para seus preços. Na verdade, estamos então todos arcados com os custos, e não apenas os trabalhadores formais contratualmente ligados a programas, já que somos igualmente contribuintes e consumidores.

No caso específico da Previdência, questões como a da regressividade e a do sistema dos pagamentos particulares geraram uma série de outras características. Em razão do teto de 20 salários mínimos, por exemplo, quem ganhava 50 salários mínimos pagaria apenas 2% para a Previdência, enquanto quem recebia um salário mínimo pagava 8,5%. Paralelamente, o fato de que os benefícios desse setor tenham caráter universal, avançando em muitos programas do próprio SINPAS, embora represente uma tradição saudável em muitos aspectos, acaba configurando um padrão horizontal de distribuição - dos ativos aos inativos, dos sãos aos enfermos -, quando se poderia pretender também formas seletivas, dirigidas às famílias de baixa renda, efetivando então alguma redistribuição de renda.

Tomemos um exemplo dessa possibilidade. Apenas três benefícios são destinados à área familiar: o salário-maternidade, o auxílio-natalidade e o salário-família. O primeiro constitui-se na manutenção de salário pela securitária durante um período de três meses após o parto; o segundo equivale a um valor de referência pago numa prestação única no momento do nascimento de um filho (em São Paulo, correspondia a Cz\$ 250,00); o salário-família, por sua vez, corresponde a 5% do salário mínimo. Para a cobertura dos chamados riscos familiares, estes valores poderiam ser reavaliados, e, se a parcela dos assalariados de alta renda, que não necessitam desse tipo de benefício, não os recebesse, estaria aberta uma possibilidade de transferência de renda para as famílias com rendimento de até 2 ou até 5 salários mínimos, que de fato necessitam de recursos desse tipo. Uma proposta assim constitui mais um problema a ser analisado. Foi tentada por outros países, sem o resultado esperado - na França, por exemplo, foi reintroduzido o teste de meios no final de 70, mas foi preciso reverter a política redistributiva, porque as grandes centrais sindicais a ela opuseram o argumento de que se quebrava a universalização almejada. Vale ainda lembrar a seguinte questão: nosso sistema de Previdência Social avançou bastante e cresceu na multiplicação de seus programas de beneficiamento do trabalhador urbano, mas o trabalhador rural que não contribui para a Previdência tem direito a apenas seis benefícios<sup>2</sup>; o FUNRURAL permaneceu como um plano mais restrito e é, além da renda mensal vitalícia, o único programa não-contributivo.

<sup>2</sup> Aposentadoria por invalidez, aposentadoria por velhice, auxílio-doença acidentário, auxílio funeral, pensão e renda mensal vitalícia.

Os programas chamados assistenciais (vale dizer, sem base contributiva como os da LBA e FUNABEM), integrantes do sistema de Previdência Social, sempre sofreram todas as injunções políticas possíveis: podem ou não ter recursos, e, mesmo quando esses já estão concedidos orçamentariamente, não se garante que serão alocados ao longo de um ano. Em algum momento, discutiu-se no Brasil, a possibilidade de se agrupar esse tipo de programas assistenciais numa mesma área, num mesmo ministério. A resistência a esta proposta, interposta por analistas e técnicos, ia no sentido de apontar que, pelo fato de não dispormos de um orçamento social, não há garantias de recursos efetivos para esses programas. Ora, talvez se repetisse aqui o que ocorreu na Inglaterra, nos Estados Unidos: como os programas de base assistencial dizem respeito às camadas da população muito menos organizadas, mais frágeis na expressão da sua demanda, governos conservadores puderam cortá-los, nas suas políticas de austeridade, sem muita consideração social, pois cortes desse tipo diluem-se em justificativas de redução dos gastos estatais.

### **PADRÃO ORGANIZACIONAL**

Do ponto de vista organizacional, são notáveis, no padrão brasileiro de proteção social, a centralização e a burocratização excessivas; a superposição de órgãos desenvolvendo programas equivalentes; uma centralização político-organizacional que não redundou em maior racionalidade no conjunto da área social, de tal modo que chegamos ao final da década de 70 sem condições de fazer uma política social nacional ou de planejar políticas sociais setoriais propriamente ditas.

A fragmentação institucional é outra faceta dessa centralização absurda. A parafernalia de empresas, autarquias, órgãos, etc, envolvidos na máquina burocrática, torna quase impossível, para qualquer analista e avaliador de política, recompor os sistemas organizacionais, e os sistemas de suas perversões, dificuldades e de sua deterioração são bastante conhecidos.

A centralização significou, de início, praticamente, uma certa desapropriação de estados e municípios de suas áreas tradicionais de intervenção. Por outro lado, eles não foram reequipados para operar os sistemas e programas nacionais, cuja implantação contou, em geral, apenas com fundos destinados ao investimento de base - à construção da escola ou do hospital -, sem recursos para a operação e, principalmente, para o pagamento de pessoal. Os municípios se endividaram, muitas vezes até com empréstimos do exterior, arcando com dívidas em dólar bastante altas, e sem condições de operar razoavelmente seus sistemas de saúde e educação, suas estradas, o saneamento, etc.

Outra característica da proteção social, no Brasil atual, é a ausência de mecanismos de controle público dos cidadãos sobre o sistema. Mesmo para a Previdência, em cuja história há uma tradição de participação dos sindicatos, esta forma foi suprimida. Nos sistemas novos, não foi cogitada. Ora, as formas associativas de participação nos vários níveis de decisão e implementação dessas políticas são possivelmente os mecanismos de controle público mais eficazes na história das políticas sociais - não só brasileiras - e responderiam, ao mesmo tempo, ao anseio por participação hoje presente no país, além de promoverem uma aproximação maior entre demandas locais e regionais. Na sua ausência, não é por acaso que convivemos com as fraudes, as filas e as corrupções, e não só na área previdenciária. O segredo de polichinelo já está na imprensa: para cada empresa, para cada instituto, o governo acaba por detectar uma perda substanti-

va de seus recursos destinados a criar programas, pela sangria da corrupção ativada por grupos bastante organizados.

A Nova República herdou esses mecanismos, como também seus resultados, agravados por um período de forte recessão. E já é possível reconstituir o que ela dotou como "estratégia de enfrentamento" dessa realidade, decorridos já 2 anos do início do seu mandato.

## **A ESTRATÉGIA DE POLÍTICA SOCIAL DA NOVA REPÚBLICA**

O governo da Nova República comprometeu-se oficialmente a resgatar a chamada "dívida social" herdada do passado autoritário e agravada pela crise. Em documentos oficiais de 1985- os produzidos pela COPAG, **Prioridades Sociais de Junho de 1985**, e o **I PND da Nova República** - bem como no documento **Prioridades Sociais de 1986**, que acompanhou o pacote tributário de novembro daquele ano, identificam-se tanto o diagnóstico quanto a estratégia elaborada para a intervenção social do governo federal.

O diagnóstico baseou-se na articulação de dois níveis de análises. De um lado, tratou-se de estabelecer um quadro da dramática situação social do país, principalmente com dados referentes às taxas de desemprego e aos graus de miséria e pobreza da população. De outro lado, talvez com um tom menos público e oficial, foram sendo gradativamente identificadas as perversões do padrão brasileiro de proteção social, isto é, o perfil que, em conjunto, adquiriram as políticas públicas de corte social, a partir de dois parâmetros já analisados neste texto: o padrão de **financiamento** e o **padrão organizacional** que vieram presidindo a definição e implantação das políticas da área social.

Pelo lado institucional, a "herança" se traduziu num aparelho formidável e complexo, ocupado por burocracia sofisticada e mobilizando volumes significativos de recursos, porém produtor de políticas pífias, socialmente ineficazes, descontínuas, heterogêneas e mal compostas no todo, inviabilizando não somente políticas sociais setoriais harmônicas, quanto qualquer definição de uma política social geral para o país. E isto tanto no que se refere à ação voltada para as populações carentes, marginais, "vulneráveis", quanto para aquelas camadas vinculadas à atividade econômica, portanto com direitos formais à proteção contra os maiores riscos sociais. Finalmente, o quadro dizia respeito ao conjunto de intervenção social - às políticas de educação, saúde, previdência, habitação, alimentação e nutrição, transportes coletivos, para assinalar apenas as mais importantes.

Dado esse diagnóstico e face às condições econômicas e políticas do país (os vários níveis de "dificuldades" econômicas e as exigências do processo mesmo de democratização), o governo montou uma **estratégia de intervenção social teoricamente irrecusável**, sejam quais forem os critérios utilizados para sua avaliação. De um lado, concebeu-se e iniciou-se a implementação do **Plano de Emergência** para o combate à fome, desemprego e miséria. Os dois Programas de Prioridades Sociais (PPS) - 1985 e 1986- expressaram, ao mesmo tempo, essa intenção e as restrições financeiras e organizacionais que se impunham; foram identificados programas na área de alimentação e nutrição, numa tática de ativação e consolidação do já existente, com prioridades para clientela composta por crianças, gestantes, nutrízes e faixas de renda de até 2 salários mínimos. Apenas três novos programas foram anunciados: o do Leite, estendendo sua distribuição para crianças até sete anos, o Programa de Alimentação Popular (PAP) e o de Medicamentos e Imunobiológicos. Acopladas a tais programas foram previstas medidas pontuais ou regionalmente definidas nas áreas de abastecimento, saúde, edu-

cação, construção, assentamentos agrários, com algum rebatimento sobre o emprego, assim como estímulos à integração entre a pequena produção (de alimentos) e programas regionais de alimentação (ver Quadro I - PPS-86 em anexo). Do ponto de vista da inovação organizacional, o Programa do Leite e, em menor medida, o PAP foram concebidos sob nova chave, envolvendo associações comunitárias. Finalmente, do ponto de vista dos recursos, foram alocados 11 trilhões de cruzeiros para o PPS-85 e 76 trilhões para o PPS-86, modestos frente às necessidades, mas destinados a cobrir pelo menos a ampliação da cobertura de alguns programas, além do início dos novos.

O outro nível de atuação era e ainda é o que se deve encaminhar para a **grande reformulação do Sistema Brasileiro de Proteção Social**, a partir de discussões iniciadas em 1985 sobre as grandes reformas: a da previdência, a sanitária, a do sistema nacional de habitação, a da educação, a administrativa, a do sistema de educação, a tributária, etc. Que este nível de ação governamental envolveria uma temporalidade distinta do primeiro não era apenas sabido, como desejável, pela própria exigência de um processo mais democrático de definição de políticas. Aquelas áreas, isoladas e tomadas em conjunto, envolvem interesses diferentes e divergentes, e a construção de bases consensuais mínimas é condição para que as "grandes reformas" ganhem forma e garantias. Deverão estar presentes, nas discussões e propostas, a reformulação do padrão organizacional e de financiamento, a introdução de critérios socialmente mais justos na concepção dos programas e a projeção para médio e longo prazo do perfil de proteção social que a sociedade brasileira quer definir para si, no futuro.

Pode-se inferir, dessa proposta de ação a dois níveis, a sua outra face, isto é, a de que as políticas federais efetivas em cada área correriam, "normalmente", segundo o padrão vigente, definidas incrementalmente em termos orçamentários, à espera das inovações posteriores (com honrosas exceções - por exemplo, o crescimento do orçamento do Ministério da Educação, por imposição da Lei Calmon). Porém, tal inferência só poderia ser confirmada pelo exame do custo social agregado e discriminado por área, coisa impossível de se fazer no Brasil, até hoje.

Vista mais de perto, a estratégia descortinável da nova intervenção social revela alguns princípios reclamados pela sociedade há tempos e que foram incorporados no discurso oficial: a **descentralização**, com sua forte vertente de **municipalização**, a **integração** dos serviços e equipamentos sociais a nível local, a **participação** popular nos processos de decisão, implementação e controle das políticas sociais e finalmente - algo que vem ganhando força - uma concepção **alternativa** de organização e distribuição de bens e serviços sociais, correndo paralela à máquina burocrática. Porque é "desinstitucionalizadora", aparece nas sugestões recorrentes de distribuição de cupons, relação direta com os usuários, distribuição de recursos em dinheiro às famílias, e prevê a participação de associações voluntárias dos mais diversos tipos na implementação das políticas.

Cabe ainda destacar, nesta caracterização geral da estratégia e dos princípios, o peso crescente, no discurso oficial e nas propostas, da tese de que o lado assistencial das políticas sociais saia definitivamente da situação relegada em que sempre esteve, distanciando-se das concepções assistencialistas e tutelares para ganhar estatuto de política referida a direitos da cidadania - principalmente no que diz respeito a programas assistenciais e de emergência de base não-contributiva, projetando-se, a longo prazo, sua plena integração com os grandes sistemas de política social ou sua gradativa eliminação, seja pelo fim dos bolsões de pobreza, seja pelo reforço da proteção social para as camadas mais vulneráveis da população (por exemplo, o reforço de benefícios familiares no âmbito da Previdência Social).

A efetivação destas teses, que vêm marcando a definição de política social da Nova República, haveria de observar determinadas condições para que, de fato, passados 2 anos seus resultados fossem significativos. A primeira delas, e a mais óbvia, seria a de que os programas de prioridades sociais funcionassem e fossem eficazes. Uma estratégia que organizou, como um dos seus pilares, os programas emergenciais estaria comprometida se aquelas ações que definiu como prioritárias, imediatas e inadiáveis entrassem em ritmo de estagnação, postergação ou desativação. A segunda, no plano das grandes reformas, é a de que a demora necessária não se transformasse em inércia e que o processo de discussão envolvesse, necessariamente, dois mecanismos: o de dar ampla publicidade às teses e propostas, em cada área, e o da compatibilização progressiva entre todas as propostas, as da área social e as outras, sobretudo as relativas à reforma tributária, à qual as demais estão atreladas, e à reforma administrativa, uma vez que todas envolvem exigência de reformulação do aparato institucional. A terceira delas, com certeza a mais complexa, diz respeito à efetiva compatibilização das políticas sociais - atuais e futuras - com o conjunto das políticas governamentais, em particular com as da área econômica, no amplo sentido (isto é, as que diretamente têm a ver com emprego, salários, distribuição de renda, desenvolvimento industrial e agrário). Ou seja, o nível de compatibilização de políticas precisaria assegurar, a curto, médio e longo prazo, a harmonia de impactos mútuos atuais e previsíveis. Claramente, trata-se de reestabelecer o planejamento, no país, em bases democráticas, de modo que exprima, de fato, a vontade política e as prioridades governamentais, assegurando metas, recursos, e definindo o padrão de desenvolvimento social e econômico que se almeja.

Estas condições não têm sido cumpridas, e por isso o balanço da política social da Nova República ainda está longe de ser positivo, mesmo considerando as restrições existentes ou supondo alguma reacomodação das faixas de carência e miséria da população, pela retomada do crescimento e pelos impactos do Plano Cruzado.

#### **A POLÍTICA SOCIAL EM QUESTÃO: 1985-1986**

Abordando a primeira das condições de viabilidade e eficácia da política social federal, dentre as apontadas anteriormente, temos, na estratégia governamental para a área dos planos emergenciais, a ampliação ou consolidação dos programas já existentes, com apenas três novos: o do Leite, o PAP e o de Medicamentos e Imunobiológicos. Desses, apenas o do Leite aparentemente avançou, pelo menos até o momento em que a carência do produto passar a comprometê-lo. O PAP foi iniciado em 1985 e, embora constasse no PPS-86 com recursos da ordem de 500 milhões de cruzeiros, informações oficiais davam conta de sua desativação em meados do ano, possivelmente por dificuldades do abastecimento e por aquelas típicas da área da COBAL, organismo ao qual estava vinculado. O Programa de Medicamentos e Imunobiológicos, ao que se sabe, não se iniciou até hoje.

Na área de alimentação do PPS-86, o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tiveram **performance** muito satisfatória no que se refere à ampliação de recursos e de cobertura. O PSA, em 1985, usou recursos da ordem de Cz\$ 2.483.500.000,00 e atingiu 3.983.481 beneficiários (total de beneficiários é, na verdade, inferior aos 4.387.000 de 1984); em 1986, os recursos previstos são da ordem de Cz\$ 2.483.500.000,00, prevendo-se uma cobertura para 13 milhões de beneficiários/mês. Informações do INAN de junho de 1986 assinalavam que, até então, o programa já atingia 8.700.000 beneficiários/mês e aplicara recursos no valor

de CzS 1.100 milhões de cruzados. Assim, no primeiro semestre, o programa mais que duplicara o número de beneficiários, tendo distribuído 120 mil toneladas de alimentos (volume quase igual ao distribuído ao longo de todo o ano de 1985). Por sua vez, o PNAE, além de ter estendido a merenda escolar para 260 dias ao ano, incluindo menores não matriculados, irmãos dos escolares, teria passado sua cobertura de 22.200 milhões de crianças, em 1985, para 29.700 milhões em 1986, e seus recursos quase quintuplicaram (CzS 1.262.500.000,00 em 1985; CzS 5.904.800.000,00 em 1986).

Estes números, entretanto, não podem esconder dificuldades de implementação que afetam os programas. Poucas são as informações com que contamos em relação à merenda escolar. Em geral, as referências esparsas obtidas são as de que, quando efetivamente municipalizado, inclusive nas compras, o programa funciona bem, exceto talvez nas grandes regiões metropolitanas, onde o uso de alimentos formulados é constantemente criticado. No caso da PSA, dirigido à população materno-infantil, as reformulações feitas em 1985 não parecem ter superado as dificuldades de sua operacionalização e, mais grave ainda, até mesmo de sua definição. De um lado, segundo documento do INAN, a identificação do volume total do orçamento e a ausência de garantias de aprovação de recursos introduzem uma instabilidade permanente no programa. Por outro lado, ele foi metido num imbróglio legal, através de múltiplas e discrepantes definições de clientela a atingir (a faixa etária foi definida como de 0 a 24 meses, 0 a 35 meses e 0 a 48 meses em 4 diferentes documentos legais de 85 e 86) e de metas (11,6 milhões de beneficiários/mês; 10,5 ou 15,9 milhões), além de dificuldades específicas do programa, na sua relação com as redes estaduais de saúde, nos últimos tempos, como todos os da área de alimentação e nutrição, vem enfrentando problemas de mercado.

É difícil avaliar, neste momento, o conjunto dos programas que compõem o Prioridades Sociais - 86. Como se sabe, programas da área social, no Brasil, tradicionalmente não são acompanhados, avaliados; mesmo quando o são precariamente, o acesso à informação oficial é quase impossível, e essa situação, no governo atual, pouco ou nada mudou. O último informe disponível de acompanhamento do PPS-86, da SEPLAN, é de abril de 1986. Os balanços, programa a programa, que aí estão feitos, sugerem que as dificuldades de sempre continuam a atuar: demora, superposição e índices de gastos desanimadores - em abril de 1986 ainda se estava gastando parte dos recursos do ano anterior. Dos recursos teoricamente concedidos para 1980, foi o PNAE o programa que recebeu o maior percentual: 12% (supondo-se que liberação indique gasto efetivo). A maioria não havia ainda iniciado seus gastos e, na melhor das hipóteses, tinha contado com recursos da ordem de 1,5% do total previsto para 86. Segundo informação não oficial, em agosto de 1986 somente 20% dos recursos do FINSOCIAL haviam sido comprometidos. E, como sempre, também as razões e explicações são as conhecidas: da parte de quem deve receber os recursos, a acusação de que o governo não os tem liberado; da parte da área econômica, a de que é baixa a capacidade de gasto da ineficiente área social. Chegamos, assim, ao final de 1986 com a grande suspeita de que os resultados dos programas de prioridades sociais são ruins e na desagradável posição de mal-informados, sem condições de avaliação precisa e confirmações claras.

Outro pilar da estratégia do governo parece estar dando alguns sinais negativos: o encaminhamento da discussão das grandes reformas. O modelo adotado foi o da criação de grandes comissões, área por área (ou mesmo subáreas de política), compostas por membros do governo e abertas a um tipo composto de representações sindicais, patronais, especialistas, "notáveis", etc. Somente na área do Ministério da Educação aluavam, desde fins de 1985, 12 comissões relacionadas com a reforma do ensino; atuaram

ou ainda estão funcionando as comissões destinadas a propor reformulações do sistema de previdência social, do sistema nacional de habitação, da assistência social e a da saúde (a recém-criada Comissão da Reforma Sanitária). Seguem também os trabalhos da Comissão de Reforma Tributária, e, há algum tempo, a da Reforma Administrativa encerrou sua atividade e apresentou suas posições, algumas já transformadas em decretos.

A justificada lentidão desses processos complexos de definir e propor amplas reformulações parece, em alguns casos, apresentar sintomas de inércia, de estagnação. Por outro lado, a relativa "abertura" destas comissões, através da participação de segmentos diferenciados da população, não significou, na maioria dos casos, uma efetiva ampliação pública do debate e confronto de teses e propostas. Diga-se de passagem que, pelo lado dos "representantes" de categorias sociais e profissionais presentes nas comissões, conhecem-se poucas iniciativas de trazerem informações para fora dos circuitos mais fechados de suas corporações. Finalmente, e o que nos parece mais grave, o passo seguinte de encaminhamento das grandes propostas, o de examinar o conjunto das proposições e sua harmonização, pelo menos no que tange à área social, parece não ter sido ainda dado. Ora, é de se esperar que, encaminhadas assim de modo fragmentado, ganhem força e comecem a se cristalizar, área a área, propostas de reformulação que, mais tarde, quando confrontadas umas às outras, revelem um grau por demais exagerado de incompatibilidade, sobretudo no tocante a fontes de financiamento e critérios operacionais e, também, no que se refere à possibilidade de compor um perfil e padrão razoavelmente coerente e socialmente justo de proteção social, base para definições globais de política social de médio e longo prazo.

Dois exemplos são significativos das dificuldades acima. Tem ganhado força, entre os analistas de políticas sociais, a tese de que se destaque um orçamento social como instrumento de política governamental e que, através dele, se introduza um grau de racionalidade nas propostas e no gasto social, assim como se estabeleçam garantias de alocação de recursos e de cumprimentos de metas, até então quase ausentes da prática de governo. Mas um orçamento social que identifique receitas e refira-se claramente a uma estrutura básica de gasto somente poderá ganhar corpo efetivo, uma vez que também estejam redefinidas e reestruturadas as áreas de intervenção social, as competências dos diversos níveis da federação, etc. Onde e quando isso se fará, não está claro ainda, à medida que, no que toca a receitas e fontes de financiamento, esta questão está estreitamente ligada à da Reforma Tributária; será possivelmente no âmbito da Constituinte que as decisões finais se darão. Essa situação reforça o argumento de que já está se tornando inadiável pelo menos o início da "compatibilização" do conjunto das propostas de reformulação das áreas e políticas sociais, preparando minimamente a tarefa dos constituintes.

O outro exemplo diz respeito às formas de ampliação da participação popular nas decisões e controles das políticas sociais a nível local. Vêem-se nas áreas da assistência, previdência, saúde, educação, etc. propostas de incontáveis comissões comunitárias, mistas ou não, com autoridades municipais, intermunicipais e outras, que terão responsabilidades as mais variadas sobre as mais diferentes áreas e políticas. Se estas propostas são para valer, é de se perguntar até onde poderemos caminhar na efetiva institucionalização de comissões deste tipo, e até onde entendemos que as "localidades" deverão de dar conta, sob forma participativa, das responsabilidades que a elas têm se atribuído, no desenho de novos formatos de organização das políticas. E, como estimular a integração destas comissões e desideratos, quando, do outro lado, se quer a integra-

ção dos serviços sociais básicos frente a clientela bem identificadas? Ela é uma questão que não poderá ser adiada por muito tempo, até porque algumas iniciativas já foram tomadas, em algumas áreas, na da previdência e as CLIS e CRIS da Saúde, por exemplo.

Ao final de 1986, o balanço da política social, pelo lado do encaminhamento das grandes reformas, não é dos mais otimistas. Por outro lado, possivelmente pelas naturais injunções de um ano eleitoral, convivemos com "pacotinhos" de reformulação em algumas áreas, sem descortinarmos, já, para onde apontam estas iniciativas, no geral e no futuro. Neste jogo do "ganha quem sai na frente", alguns ministérios mais "combativos" têm atropelado até mesmo suas grandes e pequenas comissões, seus próprios esforços de reformas e reestruturação.

Enfim, rastreie-se o possível desenho conjunto que a política social vem compondo com as políticas da área econômica, ou seja, a questão maior do modelo de desenvolvimento econômico e social e do planejamento de longo prazo.

No ano de 1986, após o Plano Cruzado e, particularmente com as medidas complementares do pacote econômico de julho, foram anunciados o Plano de Metas e Fundo Nacional de Desenvolvimento, com a discriminação de metas e recursos para a área social referentes ao período 1986-89. A estratégia inicial de encaminhar ao mesmo tempo o emergencial e a reestruturação geral da política social parecia ter avançado um passo, concretizando em planejamento mais detalhado aquilo que o I Plano de Desenvolvimento da Nova República, de 1985, apenas anunciara como intenções - passo à frente à medida que é impossível projetar e planejar uma política social de médio prazo sem que, conjuntamente, estejam definidas e planejadas as políticas industrial, agrária, do gasto público (e seu financiamento), de emprego e salários, para citar as mais cruciais. Nos próprios termos expressos pelo documento **Plano de Metas - Sustentação do Crescimento e Combate à Pobreza - 1986/1989**, esse avanço significa o restabelecimento do processo de planejamento do Governo, consistindo o Plano de Metas na especificação precisa das diretrizes do I PND/NR.

É, porém, mais uma vez difícil analisar e avaliar o Plano de Metas a partir do único documento disponível - já citado -, por tratar-se de uma síntese composta por partes do que se supõe um documento maior ainda não divulgado. Estão aí indicadas metas otimistas e generosas para a sustentação do crescimento (investimento do setor público) e para a área social (emprego e salário, reforma agrária, alimentação, habitação e saneamento, saúde, educação, assistência social), cuja relação com os esboços de política industrial e agrária, também aí delineados, não se apresenta com bastante clareza. Como peça de planejamento macroeconômico global e social, o documento pouco convence de que se reinicia o processo de planejamento do país.

Define-se, outra vez, a boa intenção de se dar início à recuperação social do país, reiterando-se a promessa de redirecionamento do gasto público em obediência às prioridades sociais. Desenha-se, ao mesmo tempo, um perfil altamente modernizador de política e investimentos industriais e agrícolas. Com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento, compõe-se um quadro de financiamento e distribuição do dispêndio do setor público, no qual, de um total de recursos da ordem de 1 trilhão e 400 bilhões de cruzados, para o quadriênio, 50% deverão ser destinados às metas sociais.

Dado o quadro confuso que cerca hoje as diretrizes da economia brasileira e da política econômica e dado também o fato de que pouco se conhece sobre o que será o futuro do FND, a discussão e análise da viabilidade de financiamento das metas econômicas e sociais deverão guardar situação mais clara. A própria distribuição das fontes de

financiamento do Plano - entre Recursos do Tesouro (22,8%), Recursos Próprios das Empresas Estatais (22,7%), Outros Recursos (31,4%), incluindo recursos do BNH, SINPAS, FAS e fundo do seguro-desemprego) e Operações de Crédito (23,1%) - é ainda muito geral, não apresentando discriminação interna da origem e montante dos recursos compreendido em cada rubrica. Cabe lembrar também que as metas e recursos dizem respeito já ao ano de 1986 e, sobre o seu cumprimento, pouca ou nenhuma informação existe ainda.

O Plano de Metas propõe a criação, entre 86 e 89, de 6,6 milhões de novos empregos, suficientes para absorver 5,6 milhões de pessoas que entrarão no mercado de trabalho e mais de 1 milhão de desempregados. Na região Nordeste, deverá haver 1,7 milhões de novas ocupações. Obviamente, a primeira pergunta é sobre as bases concretas desta previsão. Supondo, como se faz, um crescimento da ordem de 7% ao ano, mas também que os grandes estímulos ao investimento industrial privado viriam sobretudo nas áreas de ponta, tais como informática, novos materiais, bio-energia, química fina e para a modernização da produção de bens de consumo popular, torna-se difícil entender esta equação, nos termos propostos: crescimento com rápida modernização x taxas de criação de emprego e elevação salarial. No caso da região nordestina, a dúvida é ainda maior, já que não se tem nenhuma indicação sobre as bases em que as metas do emprego serão garantidas. Uma definição clara de efetiva política de emprego no país parece estar ainda longe dos horizontes.

Algumas das metas sociais, quando referidas a programas concretos - como é o caso do Programa Nacional do Leite ou o da Alimentação Escolar -, são compreensíveis, uma vez se suponham reformulações dos mesmos, e garantia de recursos e produtos. Outras (as referentes, por exemplo, à saúde e educação) são muito gerais e, no que toca a competência e recursos, não está claro se dizem respeito tão somente à esfera federal. Na área da habitação e saneamento, metas da ordem de 1.700 milhões de casas populares, 4 milhões de ligações para abastecimento de água e 3,9 milhões de ligações de esgoto (mais 4.500 sistemas de abastecimento de água e melhorias sanitárias no meio rural) seguramente estarão à espera da reorganização do plano e do sistema nacional de habitação. A experiência na área da construção popular não nos permite grandes esperanças em relação a estas propostas.

Enfim, tal como o I PND/NR, o Plano de Metas 1986/89 responde muito pouco à tarefa, sem dúvida demorada, de estabelecimento da boa prática de planejamento no país, para a qual a estratégia governamental de lançar pontualmente cada subprograma ou plano setorial ainda não parece ter contribuído.

Portanto, em relação à última das condições enfatizadas de sustentação e legitimidade da política social do governo, via diretrizes claras e planejamento eficaz de médio e longo prazo - de 1985 até agora também não foi satisfatoriamente cumprida. Círculos viciosos pesados parecem operar com força na área social, impedindo seu bom funcionamento e, pior do que isso, sua efetiva redefinição. Não é de se espantar, portanto, o ceticismo que vem tomando conta dos analistas e de autoridades governamentais. Até mesmo teses que vêm ganhando corpo, como a de definir propostas pelos mínimos sociais - uma renda familiar mínima, programas restritos, mas voltados para as clientela estritamente identificadas pelas maiores carências, etc. - continuam a rebater nas grandes exigências de reformulações gerais dos sistemas sociais, além das reformas administrativa e tributária. Terminamos 1986 convivendo com a afirmação de que a Constituinte será o desaguardo de todas as expectativas frustradas, depositária de todas as esperanças, inclusive daquelas que dizem respeito à efetividade da política social de ontem e

de agora, extrapolando, na verdade, o que a Constituinte deverá e poderá fazer.

A Nova República optou por uma estratégia simples e clara de enfrentar a questão social no país que recebeu. Cumpriu mal, entretanto, as condições mínimas de sustentação da política maior que desenhou para a área de intervenção social. Ao que parece - e que tem sido utilizado pela propaganda oficial - são ainda, e somente os inegáveis resultados e impactos da retomada e aceleração do crescimento económico, em 1980, os que respondem pelos compromissos sociais do governo.

## QUADRO I

### PRIORIDADES SOCIAIS PARA 1986

#### QUADRO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

	(Em Cz\$ bilhões)
1. ALIMENTAÇÃO POPULAR	12.861,0
1.1 Programa de Alimentação Popular (MA/MS)	500,0
1.2 Programa de Suplementação Alimentar (MS)	2.912,6
1.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar (MEC)	8.448,4 <sup>1</sup>
1.4 Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes	
(Seplan/SEAC)	- 1.000,0 <sup>2</sup>
2. ABASTECIMENTO 21.970,0	
2.1 Política de estoques reguladores e subsídios a produtos agrícolas 21.970,0	
3. ATENDIMENTO DE NECESSIDADES SOCIAIS BÁSICAS	23.565,9
3.1 Saúde (MS)	8.243,2 <sup>3</sup>
3.2 Educação básica (MEC)	4.019,8
3.3 Habitação e melhoria urbana (MDU)	5.195,0 <sup>4</sup>
3.4 Saneamento básico (MDU/MS)	4.701,9 <sup>5</sup>
3.5 Justiça (MJ)	1.106,0 <sup>6</sup>
3.6 Assistência social	300,0
4. REGORGANIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	2.171,0
4.1 Assentamento de trabalhadores rurais, colonização e regularização fundiária	2.171,0
5. PROJETO NORDESTE	10.893,5
5.1 Programa Regional de Apoio ao Pequeno Produtor Rural	10.673,5
5.2 Ações de ensino no Nordeste rural	60,0
5.3 Ações de saúde no Nordeste rural	40,0
5.4 Ações de saneamento em áreas rurais	120,0

6. IRRIGAÇÃO	1.334,5
7. TRANSPORTE URBANO DE MASSA (MT)	
TOTAL	76.145,9

- NOTAS:**
1. Inclui previsão de suplementação de Cz\$ 3.400 bilhões, provenientes da Reserva de Contingência do Orçamento da União para 1986.
  2. Refere-se a previsão de suplementação de Reserva de Contingência - 1986.
  3. Inclui previsão de suplementação de Cz\$ 1.500 bilhões, proveniente da Reserva de Contingência - 1986.
  4. Inclui recursos do BNH no valor de Cz\$ 3.231 bilhões.
  5. Inclui recursos do BNH no valor de Cz\$ 2.984 bilhões.
  6. Inclui previsão de recursos no valor de Cz\$ 1 bilhão, do FAS, para financiamento aos estados.
  7. Inclui recursos, no valor de Cz\$ 1.275,8 bilhões, provenientes de operações de crédito para aquisição de bens no exterior.

## COMENTÁRIOS

Lia Zanotta Machado\*

Após a fala da Sônia Draibe, fica claro que valeu o tempo que ela levou na exposição sobre as várias facetas e dimensões pelas quais se analisa a política social. Às vezes, um bom debatedor é aquele com posição exatamente contrária à do expositor. Às vezes, espera-se do debatedor a concordância. Nenhum dos casos é o meu. Diria que a minha forma de debate com a Sônia é primeiro cumprimentá-la pela abrangência de sua exposição, tendo, no final, chegado a fazer até o debate com os pluralistas e introduzindo, assim, o próprio debate.

Gostaria, inicialmente, de levantar alguns pontos em cima da posição final que permeia toda a fala de Sônia: as notas desanimadas sobre a política social. Para entendermos o seu desânimo, devemos fazer a pergunta inversa: quais são os objetivos que, se atingidos, deixariam-na mais animada? Entendo ser a possibilidade de compatibilizar as políticas sociais à sua finalidade compensatória e redistributiva, face aos efeitos deletérios do processo econômico. É evidente que, no sentido amplo, a política econômica é parte da política social. Mas não é assim que Sônia utiliza este conceito. Segundo a expositora, a política social é concebida como uma política que tem o objetivo de compensar a desigualdade social que é instaurada pela dinâmica do mercado e, portanto, também pela política econômica. Assim, só fazem parte da política social as medidas que visam compensar o princípio de desigualdade instaurada pelo processo econômico. Sônia acrescenta, ainda, o conceito de política assistencial que visa atender as populações carentes com pouco ou nenhum acesso aos mecanismos formais institucionais, políticas que operam sem vinculação com emprego e contribuições prévias. Assim, há um lado da política social que é política assistencial, mas há política social que não é assistencialista. Uma primeira pergunta que Sônia faz é: será que há compatibilização interna entre as políticas sociais no sentido estrito e no sentido lato, incluindo a política que se chama de política assistencial? E a segunda, mais importante, é se as políticas sociais são eficazes.

Para a expositora, a possibilidade de eficácia funda-se numa análise do funcionamento do aparelho social do Estado e numa proposta, embora bastante nuançada e não simplificada, de instauração de um triplo processo de desburocratização, descentralização e participação da sociedade. Quer dizer, são três os itens a que se deve chegar para instaurar a política social. Em todos esses itens, demonstra que houve dificuldades de serem atingidos. É claro que Sônia não propõe o ideal do fim da burocracia e da centrali-

\* Da Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia.

zação política, mas que a eficácia da política social só é possível depois da desburocratização, descentralização e participação. É nesse sentido, em nome desses objetivos, que se declara desanimada, porque, nestes últimos anos, no Brasil, não foram concedidos ou conseguidos, de modo a atenderem ao objetivo final, que, conforme diz no começo da exposição, é reduzir o alto índice da pobreza e da miséria absoluta no Brasil. Então, o modo pelo qual faz a análise da política social brasileira refere-se não só à constatação do baixo rendimento às camadas populares no que tange à habitação, saneamento, saúde, educação, etc, etc, como também às decisões de política social, o excesso de burocratização, centralização e falta de participação comunitária. Nesse duplo sentido, é que foram produzidas essas notas desanimadas. O que eu queria colocar é que, no substrato desta análise de Sônia, creio estar a esperança de que a atual fase democrática, pós-autoritária e pós-Revolução de 64 deveria ter trazido os ideais da desburocratização, descentralização política e aumento da participação comunitária nas decisões de política social. Faço a crítica de que é muito simplista esperar da "democratização", que é a instauração da "democracia liberal", um processo linear de desburocratização, descentralização e participação comunitária.

Do ponto de vista da gestão burocrática, Sônia faz críticas à fragmentação institucional, esperando que a nova fase democrática trouxesse o seu fim. Considero esse processo bastante complicado e não sei se é correto associar democracia à luta contra a fragmentação institucional. O processo de democracia liberal, tal qual ele se faz nesse novo padrão de gestão moderna, introduziu um pluralismo de formas de participação política e de pressão de interesses que incluem o aumento da burocracia. A burocracia passa a ser um ator político a partir de seus interesses, **status**, prestígio, etc. Evidentemente, que do período do autoritarismo para cá, a nova burocracia tendeu a aumentar e está aí instalada, ao lado das velhas burocracias. Também não deixa de ser uômocrático, no sentido liberal, o aparecimento cada vez maior de grupos de interesses. Pensando assim, eu diria que no período do autoritarismo, a questão da relação dos **lobbies** com a burocracia fosse mais centralizada e assim, talvez hoje, a gente os veja de uma forma mais nítida e visível, quem sabe, porque há uma maior disputa entre os próprios grupos de interesses. Ou seja, nada nos indica que a democracia liberal traga a diminuição dos **lobbies**. A fragmentação institucional dos órgãos estatais pode ser muito conveniente para o atendimento diferenciado advindo da divisão de **lobbies** de interesses. Quer dizer, há uma disputa entre interesses diferenciais privados, que são acionados para a efetivação de uma política social, como por exemplo, os das empresas privadas de construção escolar.

Qualquer decisão de política social tem no seu bojo a relação da burocracia estatal com interesse das empresas privadas. A política social é sempre mediada pela relação do Estado não só com os beneficiários (especialmente camadas populares), como com os interesses privados que realizam a produção dos bens "sociais": empresas que constroem escolas, casas e estradas produzem bens para merenda escolar, etc, etc. Assim, tanto no regime autoritário como no democrático, surgiram e surgem pressões junto à burocracia estatal, que levam, conforme o caso, à fragmentação institucional ou à desfragmentação, e fortalecem ou não a burocratização. A diferença é que, na "democracia", os grupos de pressões são mais variados.

A diferença também está em que, com a descompressão das reivindicações, pressões da "opinião pública" contrárias a esta ou àquela modalidade de política social, os grupos têm mais condições de se manifestarem, assim como os vários agentes sociais envolvidos: dos beneficiários aos funcionários do Estado, distribuidores dos bens.

Como exemplo, tomemos a recente questão da merenda escolar, na FAE. Fica

muito claro o quanto foi difícil diminuir a pressão das empresas voltadas para as indústrias alimentares de caráter popular, que se criaram praticamente para isso e cresceram em função disso, o quanto isso foi feito em detrimento, digamos, dos produtos produzidos pelas próprias localidades, o quanto isto é difícil e sequer está resolvido. A própria configuração da questão da merenda escolar, isto é, discussões sobre sua composição e sua validade, teve também, como atores, os professores, os pais, os administradores educacionais, que propuseram e reivindicaram esta ou aquela solução. Uma posição era a favor do fim da merenda escolar pelo seu caráter assistencialista e por ser erroneamente contabilizada como atividade educacional; outros reivindicavam mudanças na sua composição. Assim, a configuração da questão da própria merenda escolar mostra como os interesses e pontos de vista diferenciados estão ali presentes, inclusive os grupos dos próprios professores, uns a favor dos produtos industrializados, outros dos **innatura**. Pode-se pensar nas próprias associações de moradores que, junto à escola, tomam alguma parte da produção de produtos **innatura**. Ou seja, é um jogo de pressões e de poder muito complicado que sustenta um programa social desse tipo.

Se tomarmos, como outro exemplo, as Ações Integradas de Saúde (AIS), também fica muito claro que, no interior da programação das associações integradas de saúde, você tem uma quantidade de problemas variados a partir das diversas dimensões pelas quais se pode ver essas ações. Por outro lado, vejamos a proposta da universalização do atendimento da saúde, quer dizer, a ideia de que o INAMPS deva passar esse recurso para toda a área pública para atender a todos e não só aos previdenciários. Então, a ideia é de universalização. Mas, que área pública? Uma área pública estadual e municipal que estava em franco declínio em termos de recursos. Os recursos do INAMPS não são suficientes para recuperar a falta de equipamentos da área propriamente pública, além da do INAMPS. A ideia de universalização deveria implicar, ao mesmo tempo, a redução da privatização da saúde. Mas essa discussão se faz um pouco em separado. Na verdade, a ideia de universalização vem, de fato, acompanhada de empobrecimento da capacidade e qualidade de atendimento público, o que tem por efeito um campo maior de atuação reservado ao atendimento privado da saúde. Tem-se, assim, a manutenção da privatização da saúde. Há um elemento que torna ainda mais complexa essa questão: a própria forma pela qual se estabelece a relação entre postos de saúde e hospitais nas ações integradas de saúde, com efeitos negativos do ponto de vista do usuário. A partir do meu atual estudo como antropóloga urbana, vejo o lado do usuário que, no que tange à nova política de Ações Integradas de Saúde, aparece muito como o surgimento de barreira para o "doente" chegar ao hospital. Quer dizer, o posto de saúde é o lugar pelo qual "eu", o "doente", não posso chegar ao hospital: o posto de saúde é o lugar pelo qual tratam as "minhas" doenças com aspirinas, e que não é capaz de diferenciar o diagnóstico de uma doença mais séria de uma doença mais simples. Por quê? Porque o posto de saúde é todo montado para um atendimento ambulatorial; assim seu viés é introduzir uma simplificação muito grande do diagnóstico da doença. Por outro lado, em geral, tem-se um acesso mais facilitado aos postos de saúde. Assim, quando se passa a ter um acesso mais fácil, ao mesmo tempo, tem-se a formação de uma barreira. De início, as AIS parecem constituir "universalização" e "descentralização", mas o processo não é linear; os interesses são muito diversos e, poderia dizer, contraditórios. As propostas de universalização e descentralização podem significar, então, a baixa qualidade do atendimento à saúde, à medida que os hospitais não estão sendo reequipados. Podem ainda abrir uma área maior para a privatização do atendimento à saúde, à medida que a classe média vai menos para o serviço público de saúde e, em que, cada vez mais, ser-

viços técnicos especializados só podem ser realizados pela rede privada.

Quando se quer uma forma de descentralização, ela nem sempre responde a alguns outros objetivos que se gostaria de ver atingidos, ou seja, a desprivatização, o sentido público e a diminuição do clientelismo ou dos **lobbies**. Na verdade, têm-se, tanto na área federal quanto nas estaduais e municipais, tendências a clientelismos, **lobbies**, etc. Quer dizer, os conflitos e contradições existem tanto na área federal quanto estadual e municipal.

Pensemos sobre a proposta de descentralização na política educacional. Pode-se dizer assim: no primeiro momento, a municipalização da educação seria ótima, pois atenderia especificidades localistas, regionais, etc, mas por outro lado, a área municipal significa, principalmente no primeiro grau, rebaixamento de quantidade e qualidade de recursos. Em todas as áreas de política social, há essas contradições e esses conflitos. Fica difícil acreditar que a descentralização se faça sempre a favor das "classes populares".

Quanto ao clientelismo em si, no meu trabalho sobre Estado, escola e ideologia quando estudava especialmente o período autoritário, mostrei como o clientelismo, que, do ponto de vista dos técnicos e estudiosos é tão mal-falado, na verdade, produziu muito mais escolas do que a burocracia tecnocrática e o sistema militarista permitiriam. Quer dizer, de longe, a construção de escolas e o aumento de matrículas superaram, em muito, a proposta não expansionista de todo o regime autoritário. A questão do clientelismo é uma questão que deve ser analisada com cautela, porque ela geralmente é posta no paradigma "interesse particular contra interesse público". Na verdade, grande parte do interesse público, às vezes faz-se através de propostas de interesses particularistas.

As associações de moradores, por excelência, segundo o eixo do corte, seriam constitutivas dos interesses públicos, pois esta camada popular é por demais esquecida nos seus direitos. Contudo, sua atuação faz-se, às vezes, através de interesses particulares, o que se torna mais uma preocupação de quem lida com política social. De repente, um órgão do Estado distribui leite para uma determinada associação de morador redistribuir, e ela o faz segundo critérios internos político-clientelistas. Ao mesmo tempo, candidatos políticos, por critérios eleitoreiros, também o distribuem. Recentemente, em Brasília, foi considerado abuso do poder econômico a distribuição de leite que um dos candidatos do PMDB (Múcio Athayde) fazia avassaladoramente entre as associações de moradores. Do ponto de vista da população, foi interessante que eles não entenderam muito. Perguntaram o seguinte: "Mas se o governo distribui leite, porque o Múcio não pode dar leite?" Quer dizer, há uma leitura de que mesmo quando se recebe do governo, você tem que ter cupom, acesso a informações e conhecimentos. Do outro lado, era assim: "um copo de leite, um voto". Mas eles também diziam: "Até posso ter controle; quem me pede um voto eu posso dizer sim e dar um não, e eu ganho o leite". Do lado do governo tem de se ter uma série de relações para conseguir o leite.

Esses exemplos me fazem pensar sobre a questão equivocada e simplista de alguns eixos: "centralismo versus descentralização" e "clientelismo versus interesse público". A proposta contra o centralismo, em nome de uma descentralização democrática, e a proposta contra um clientelismo, em nome da racionalidade do interesse público são muito simplistas para darem conta de um processo bastante complicado. A abertura democrática é pluralista e não tem um sentido linear como parece ser esperado pela expositora.

<sup>1</sup> MACHIADO, LiaZ. **Estado, escola e ideologia**. São Paulo, Brasiliense, 1983.

Wanderley Guilherme dos Santos, em trabalho publicado na **Revista de Ciências Sociais**<sup>2</sup>, ao falar em democracia, vê o lado positivo do pluralismo das formas de participação política. A partir de uma outra posição totalmente diferente, Ernesto Laclau<sup>3</sup> fala de um aspecto "novo" dos movimentos sociais. A novidade é que o movimento social não ficaria mais numa totalidade fechada entre pobres de um lado e dominantes de outro. Os novos movimentos sociais introduziriam uma gama de diferentes espaços políticos, constituiriam espaços políticos diferenciados e bastante ricos neste sentido. Embora com perspectivas políticas totalmente diferentes, há algo de comum entre o que Laclau chama desse "novo" que existe nos movimentos sociais e a questão do pluralismo que o Wanderley aponta, advinda da quebra do oligopólio da participação dos partidos no exercício da participação e da reivindicação política. Os dois autores apontam a diferenciação e complexificação do modo pelo qual se dão as reivindicações sociais e o sentido múltiplo e contraditório do que é, afinal, a participação da "sociedade" nas decisões. Quer dizer, engloba interesses contraditórios ou diferentes dos mais variados segmentos sociais.

Ao mesmo tempo que faço essa crítica, entendo também que parte da lógica que a Sônia coloca tem de ser recuperada, sob pena de se ficar mostrando toda essa pulverização, ou seja todos os múltiplos sentidos dos novos movimentos sociais, da participação sindicalista ou da questão dos interesses privados "lobbistas", etc, como se esses processos complexos não pudessem também ser lidos a partir do eixo da questão da dominação. Tanto quanto é necessário entender a complexidade das formas de reivindicação, é talvez só mantendo a análise a partir do eixo da dominação que se pode perceber a diferença de um clientelismo que se faz numa associação de moradores e de um clientelismo que se faz entre dominantes, que é um outro estilo, o clientelismo dos **lobbies**. Pode-se dizer que o clientelismo, a forma pela qual o Estado divide entre empreiteiras as propostas para a construção de casas do sistema de habitação popular ou para a construção de escolas ou, para instrumentação de uma política de nutrição, etc, tem uma diferença fundamental com o clientelismo para e das "classes populares". No entanto, concordo com Wanderley que, no decorrer dessa forma pela qual a democracia se está fazendo, vai-se ter presente o aumento do nível desse novo tipo de reivindicação, que nas outras sociedades também industriais se organizou, muito mais do que em épocas passadas. Se nós tivemos, em décadas atrás, a enorme organização de associações de moradores, também tivemos e temos a de associações de classe média, profissionais liberais e bairros de classe média; quer dizer, uma forma de organização de interesse específico, de reivindicações específicas, quer corporativistas quer não, de uma forma que não se conhecia antes. Então, essa nova forma de democracia introduz novas formas de reivindicação que vão complexificar de uma forma muito grande a formulação das políticas sociais. Quer dizer, muitas das políticas sociais expressam uma certa acomodação hegemônica de interesses diferentes, feitos por associações, etc. Queria especialmente colocar, em relação à posição de Sônia Draibe, que a gestão, de fato, das políticas sociais, responde a inúmeras formas de demanda. Queria concluir ressaltando que a democratização não pode ser linearmente identificada à desburocratização, descentralização e participação comunitária, que produziriam políticas sociais redistributivas.

SANTOS, Wanderley G. Transição em resumo: do passado recente ao futuro imediato. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 1(1), 1986.

LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 2(1). 1986.

Wanderley tem uma expressão interessante e reveladora sobre a balconização do Estado. O aumento dos interesses privados, organizados em associações e grupos de interesse, tem a contrapartida de que o Estado é um balcão de serviços que atende a esses interesses vanados. Não sei se este fato deve ser considerado ainda mais desanimador. Pela complexidade do processo de decisão, não é tão fácil dizer que tal ou qual projeto vai, inevitavelmente, inexoravelmente, para um determinado caminho. Estamos numa situação rica de possibilidades, nesse sentido, em que as contraposições políticas, inclusive a própria mescla da Nova República do espírito mais geral conservador e do espírito progressista, abre espaço para posições contraditórias, tornando difícil ou prematuro dizer que tal projeto caminha inexoravelmente num determinado sentido. Pode-se dizer que o projeto de realizar a reforma agrária foi derrotado, mas ela está posta aí, há determinados movimentos sociais que a repõem. Talvez seja problema do nosso imaginário político, realmente, acreditar que se tendo claros os objetivos vai-se chegar a um momento utópico, quem sabe, em que a questão da política social possa ser, em nome da democracia liberal, senão redistributiva, mais do que isso, um processo de contra-dominância. A partir dessa simplificação do nosso imaginário político, é que se pode estar muito desanimado. O confronto e a contradição entre esses vários interesses e reivindicações colocam alguma coisa muito mais complexa para os movimentos sociais e políticos. Enfim, em termos analíticos, entendo que a questão de alguns princípios básicos que pareciam tão fortes e tão importantes como a desburocratização e a descentralização e a participação da comunidade, na verdade, são muito pobres para dizer qual é a tarefa que se tem em frente para o deciframento dos vários efeitos contraditórios e conflituosos de algumas políticas sociais. De uma forma geral, o novo padrão moderno de democracia e de gestão administrativa traz, à cena político-administrativa, interesses múltiplos e contraditórios que tornam difícil um sentido unívoco das políticas sociais e dos processos de gestão. Torna-se difícil chegar a uma desfragmentação institucional dos órgãos governamentais porque, na verdade, essa fragmentação institucional obedece a lógicas de disputas de poder diferentes. Torna-se difícil esperar a "transparência" das decisões. Especificamente falando da política da universidade, no que diz respeito ao seu próprio campo interno, no próprio bojo da política universitária, há determinadas propostas que respondem a interesses divergentes e a questões diferentes. Sobre a relação entre o ensino e a pesquisa, e autonomia universitária, há divergências entre a ANDES, associações de cientistas e a posição representada pelo Projeto Geres. O que na verdade quero colocar é que a divergência, no interior da disputa democrática, faz com que seja muito difícil esperar que a burocracia estatal queira apresentar, antecedendo às decisões, os seus documentos e queira se colocar no confronto aberto do espaço político, pois as posições e leituras são muito diferentes e muito variadas.

Mais uma outra questão gostaria de colocar. Sônia Draibe fala da necessidade de compatibilização entre as políticas sociais, considerando irracional a fragmentação institucional onde medidas são tomadas isolada, parcial ou contraditoriamente. No corpo deste debate, posicionei-me dizendo que este processo, embora aparentemente irracional, obedece à multiplicidade de espaços políticos e interesses divergentes organizados. Não deixo de concordar com a autora, que, se a decisão política fosse resultado de opções claras para determinados fins claros - por exemplo, política redistributiva e pleno atendimento dos direitos sociais -, seria a gestão das políticas sociais, neste sentido, "irracional". Aliás, é deste ponto que quero falar. Mesmo o usuário de camadas populares vivência a irracionalidade das políticas sociais. Por exemplo, na política de saúde.

Do ponto de vista de um morador de uma área de Brasília, onde não há rede de

esgoto, a questão é muito simples. Ele diz o seguinte: "Se tivesse esgoto aqui, o meu filho não estava doente, sequer metade dessa política de saúde precisava". É uma percepção clara de que não há um problema efetivamente de saúde, mas sim um problema de carência de esgoto. "Com esses buracos, essa água suja, as crianças andam por tudo". Então, o usuário vai ao posto de saúde e recebe determinados remédios. Aí diz ele: "Eu morro de rir porque o médico diz que não é para mexer na água do esgoto nem na terra. Eu falei: bom, então vou ter que morar em outro lugar...". Do ponto de vista social, a percepção é realmente da irracionalidade entre políticas sociais. Esta percepção está também presente nos agentes estatais. Lembro-me, inclusive, de um pessoal que trabalha na própria CEME (Central de Medicamentos) que critica o quanto se gasta em vermífugos, sabendo-se que os vermífugos produzem novas diarreias. É a medicalização da sociedade produzindo sua própria demanda. Sabe-se que uma horta, que pode ser praticamente caseira, de ervas medicinais, raízes e sementes de frutos, resolve problemas inclusive substituindo, por exemplo, vermífugos e toda uma série de doenças que são muito simples. Na temática de política social, o que está faltando, para mim, em nome da ótica do usuário, é a crítica ao excesso. Se se tem uma absoluta carência da população na área de saúde, tem-se, apesar disso, uma excessiva medicalização que produziu o desconhecimento da própria população sobre seus próprios e tradicionais conhecimentos, da horta medicinal ao seu próprio corpo. Neste sentido, estamos fazendo um processo de volta atrás. Quer dizer, um processo de destituição do saber em que a camada popular precisa ser ensinada a ter um filho, amamentar, curar tosse, diarreia, etc. Essa destituição foi acelerada pelo próprio processo de urbanização.

Quero terminar dizendo que a atual problemática da política social tem um aspecto novo, resultante do modo pelo qual a urbanização da população brasileira introduziu uma demanda monumental e diferenciada de políticas sociais. A política de urbanização gera a necessidade de investimentos na área de saneamento e habitação, bens que na área urbana se revestem de especificidades completamente diferentes. A urbanização também vai aumentar e diferenciar pelas condições de vida a demanda por saúde, etc, etc. Toda a política social recebe esse impacto da demanda crescente. A gestão e o caráter da política social não só mudou em função desses movimentos políticos que mostrei, dessa crescente organização de interesses particulares, da "nova" relação da burocracia com os interesses organizados, mas, especificamente e evidentemente, em função da própria urbanização, que instaura um novo parâmetro para se pensar a política social. Pode-se adiantar que os conflitos sociais cada vez mais se criarão se nada se fizer, pois a urbanização no Brasil recoloca a questão do político de forma mais articulada do que quando o Brasil era muito diferenciado na vivência do urbano e do rural.

Aqui reencontramos a expositora; do ponto de vista de uma estrita racionalidade da política social redistributiva, pouco se fez. Mas a questão da política social não se coloca como uma racionalidade a ser atingida, pois é o resultado de um jogo complicado de poder. É preciso, ainda, melhor, dimensionar as relações entre a "democracia liberal", os processos de gestão das políticas sociais e o atendimento a interesses organizados, para se poder entender com clareza o seu impacto sobre as classes sociais.

## COMENTÁRIOS

Walter Esteves Garcia\*

Apesar de Sônia Draibe ter levantado várias questões que considero importantes, gostaria de começar, justamente, pela pergunta final: por que o avanço tem sido tão pequeno? Acho que ela mesma já forneceu várias pistas para encaminhar uma resposta.

Parece-me possível afirmar que não tivemos mudanças políticas muito expressivas nessa transição da Velha para a Nova República. Trata-se de um pacto com feição bastante conservadora (penso que nós todos temos consciência disso) que, evidentemente, procura acomodar diferentes situações nessa fase de transição até que mudanças institucionais possam ou não acontecer.

É necessário atentar, também, para o fato de que certas mudanças já vinham ocorrendo antes da Nova República e que, de certa forma, impulsionaram certas tendências, ou aguçaram certas contradições. Com o levantamento da censura, os problemas puderam ser discutidos mais abertamente. Por exemplo, o processo de recuperação econômica é algo que já vinha sendo previsto há alguns anos atrás, porém, ele começa a se tornar mais saliente a partir de 1984.

Na feição brasileira de expansão capitalista, pode-se perceber que há, basicamente, um capitalismo que incorpora segmentos industriais modernos mais avançados, como a própria Sônia Draibe colocou em sua exposição; que existe aqui um certo tipo de mão-de-obra altamente especializado que, por sua vez, está propensa a um certo tipo de consumo, organização e comportamentos condizentes com esse desenvolvimento. Ora, tais segmentos convivem, num mesmo espaço social e político, com uma massa de pessoas cada vez maior (segundo os dados que também Sônia Draibe enunciou, de que os mais pobres aumentaram ao longo desses últimos 20 anos), que se tornaram quase que exclusivamente dependentes da chamada política social ou assistencial. E aqui eu não diferenciaria política social e assistencial, uma vez que a lógica do próprio sistema tem esta política social com esses perfis já identificados na comunicação. Então, é necessário criar mecanismos compensatórios, ou certas formas de agilização desses atendimentos, para integrar, dentro das possibilidades oferecidas pelo momento, essas populações, que, de repente, começam a ganhar até uma certa autonomia, através de suas organizações comunitárias e de seus movimentos. É possível perceber, e esse aspecto já foi estudado em inúmeras oportunidades, que, toda vez que surgem certos movimentos, o próprio governo cria um programa ou uma organização paralela, no sentido de co-

\* Secretário de Articulação e Estudos de Planejamento da Secretaria Geral do MEC à época da realização do Seminário "Políticas Públicas e Educação", atualmente Analista de Desenvolvimento Científico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

optar e de impor um certo controle sobre essas organizações, que, por qualquer circunstância, podem fugir ao parâmetro de uma política, vamos dizer assim, cooptada no sentido político mais amplo.

Nessa análise, a política social se inseriria dentro de uma proposta mais global do próprio sistema capitalista dependente, contexto que permitiria explicar algumas das questões que foram levantadas. A rigor, não há uma alteração substantiva nas propostas porque não ocorreram fatos políticos marcantes que determinariam um novo posicionamento das forças em confronto. Penso que, talvez, nós estejamos às portas desse embate. Mas, me parece também que, dentro do pacto que foi estabelecido, as concessões, as ampliações de recursos para a área social eram inevitáveis até como forma de incorporar uma massa maior de pessoas, tanto como exército de reserva do mercado de trabalho, quanto ao próprio mercado de consumo, à medida que esses programas geram uma expansão, por exemplo, na produção de alimentos ou de material escolar e em uma série de outras atividades económicas que se sentem, inclusive, estimuladas.

Então, a crise se torna, a meu ver, mais saliente, à medida que esses fatos se tornam mais transparentes ou mais explícitos: as pessoas e os grupos organizados têm maior consciência deles, porém, isto não significa que tenham ocorrido mudanças significativas nos procedimentos.

As pessoas que atuam a nível central, na Nova República, são praticamente as mesmas; e eu diria mais do que isso: muitas vezes, as cabeças são quase as mesmas. Há pouco tempo, só para ilustrar, conversava com dirigentes da Nova República sobre os programas sociais do governo, sobre as tendências da nova postura, e eles me repetiram exatamente isso que Sônia Draibe denunciou: "Não, mas esse pessoal da área social é meio complicado, eles não sabem bem o que querem" - isso eu ouvi de dirigentes da Secretaria de Planejamento da Nova República.

Então, penso que ainda não existiram, efetivamente, condições para que a própria burocracia se sentisse tocada no sentido de se reformular, porque, dentro do próprio sistema político do qual o governo faz parte, não me parece estarmos vivendo num clima de harmonia ou de um funcionamento pleno de vários mecanismos, no sentido de corrigir disfunções ou de equilibrar todo o sistema. Diria que há um sistema em conflito, conflito mais explicitado justamente pelo próprio processo de abertura. Mas a forma básica de procedimentos a nível central (que foi muito bem analisada no trabalho de Sônia Draibe como um sistema centralizado por programas e projetos) é a condição inclusive, de sobrevivência desse mesmo sistema. Caso se pensasse, a curto prazo, em alguma mudança dessa forma de operação, aí sim, se entraria em um choque violento com a burocracia, mesmo porque ela desenvolveu, no seu interior, um quadro técnico competente. Penso que ao longo desses anos todos, o fechamento político, a centralização das decisões e uma certa estabilidade na burocracia permitiram o desenvolvimento, em algumas áreas, de quadros técnicos bem competentes que ofereceriam, dentro do aparelho do Estado, resistência bastante grande a tentativas de modificação. E digo mais: acho que esse aparelho está pensando até mais à frente do que as próprias organizações da chamada sociedade civil, no sentido de propor soluções que, a médio e longo prazo, podem levar a um processo de cooptação política.

Parece-me que este tema deveria se constituir em objeto de reflexão quando discutirmos os desafios da democratização. Vou exemplificá-lo através de algumas tendências que tenho observado, particularmente na educação (que é a área onde tenho mais trabalhado em Brasília), com a questão da municipalização. Este tema tem sido quase que um chavão em todas as formulações das organizações civis: "temos que municipali-

zar porque a municipalização é a chave do problema". Esta proposta já vem sendo trabalhada há, seguramente, cinco ou seis anos, inclusive dentro do próprio período autoritário, como forma até de queimar certas instâncias mediadoras, como por exemplo, o estado (Unidade da Federação), ou como forma de facilitação do processo de manipulação clientelística. Acho que é um aspecto interessante de se pensar, porque, às vezes, a proposta é embalada com uma roupagem do novo, do moderno, e aqui sou obrigado a concordar quando Lia Zanotta diz que o clientelismo não tem instância administrativa. Eu diria até, através de alguns exemplos conhecidos, que ele se dá com muito mais ênfase a nível do município e do estado, quando, numa tomada de decisão, os detentores do poder têm de levar em conta outros aspectos.

É claro que a existência desses mecanismos centralizados tem seus aspectos negativos e penso que eles já estão bem esclarecidos: a descontinuidade, a superposição e a emergencialidade. Evidentemente, estes mecanismos ajudam o próprio sistema a manter um certo equilíbrio como um todo, dentro de uma segmentação entre programas por exemplo, os que atendem aos pobres e os programas que atendem à classe média ou a outros tipos de clientela. Há, então, um certo consenso de que isto deve ser assim.

Também penso que a aceitação desses programas, ditos assistenciais, é algo que se deveria examinar. Quando as demandas chegam a certos níveis centrais, por exemplo, de ministérios ou desses grandes órgãos, como a FAE, elas aparecem como uma necessidade real que, me parece, não devem ser desconsideradas. Neste sentido, entendo que deveríamos abrir um pouco mais a visão sobre o que é o assistencial. É claro que esse assistencial não se esgota em si mesmo, esse é um aspecto sobre o qual Lia Zanotta já chamou a atenção. Barbara Freitag<sup>1</sup> salienta muito bem, em trabalho recente, que os programas de merenda, ou mesmo a própria abertura de escolas superiores privadas, com todas as imperfeições e o caráter de uma quase doação ilusória que se faz às pessoas, criam outras possibilidades dentro da própria sociedade que não podem ser desconsideradas. O fato do indivíduo ter consciência, às vezes até do logro em que caiu, já é uma forma que abre outras possibilidades de organização e de crítica no próprio interior da sociedade. Isto também, de certa forma, se repete no interior do aparelho estatal. Diria que os programas assistenciais ajudam a manter este equilíbrio precário, mas que, também abrem perspectivas de uma utilização crítica desses benefícios para outros objetivos que não aqueles visados pelas autoridades. Penso inclusive, que são aspectos que mereceriam uma análise mais detida, que desse conta dos efeitos de alguns programas, como o MOBREAL ou o próprio Programa do Leite, no processo de mobilização comunitária.

Vou me deter agora num aspecto que me parece o mais importante. Evidentemente estamos criando, hoje, necessidades de um novo pacto que incorpore os segmentos marginalizados a um setor moderno da economia, da produção, mesmo porque o mercado vai exigir isso, o que vai levar a uma ampliação dos benefícios sociais. Parece-me que estamos assistindo a esse processo nessa primeira fase de distribuição de merenda, de distribuição de livro didático, de leite, de uma série de outras propostas em circulação. Mas, embutidos neste raciocínio, há um outro aspecto que me parece o mais grave hoje: é que isto está sendo feito com uma certa desvalorização do papel dos serviços públicos em matéria de atendimento social. Há toda uma filosofia que identifico na educação, na saúde, nos serviços assistenciais. A própria desorganização, a predominância da descontinuidade, da superposição dos programas, tem levado, junto a esses

<sup>1</sup> FREITAG, Barbara. Política social e educação. **Em Aberto**, Brasília, 4(27): 1-15. jul./seL 1985.

segmentos organizados da comunidade, uma sensação de que os serviços públicos não prestam, que não funcionam bem e, portanto, que deveriam ser substituídos por outros que funcionam.

Há uma tendência que observo na educação, na assistência, de se repassarem recursos diretamente aos grupos que têm um mínimo de organização, para que eles mesmos executem tais serviços. No caso da Previdência, por exemplo, fato que observei com muita frequência, era a queixa dos proprietários de hospitais de que o governo gastava X em atendimento na sua rede, enquanto eles recebiam um **per capita** irrisório por atendimento ou por uma consulta qualquer. Por isso, diziam que seria muito mais prático se o Estado repassasse o dinheiro diretamente ao hospital particular, pois assim, o próprio sistema se auto-regularia e eles poderiam oferecer uma cobertura maior,.

O mesmo fato vem ocorrendo na educação. Já que não conseguimos oferecer um atendimento educacional para todas as crianças que estão fora da escola, porque não repassarmos os recursos, ou fornecermos bolsa diretamente para o aluno? Já existem, inclusive, propostas concretas nesse sentido para a própria Constituinte: por que não entregar um carne para o aluno pagar mensalmente a escola que escolher?

Preocupa-me, então, o fato de que a transformação e a incorporação de segmentos que, hoje, de certa forma, estão ávidos de uma participação maior, pode se dar via privatização dos serviços. Vejo, com um certo desânimo maior ainda, que, talvez, nós não tenhamos forças suficientes para uma defesa dos serviços sociais públicos, à medida que existe, já, embutida toda uma lógica de ineficiência e da impossibilidade de uma melhoria desses serviços, através dos mecanismos que vêm sendo propostos, inclusive, da preparação dos agentes, do treinamento do pessoal e assim por diante.

Gostaria, para finalizar, de destacar a importância desse trabalho realizado por Sônia Draibe e refletir sobre as dificuldades que ela encontrou para levá-lo a bom termo. Só para exemplificar, recentemente a Bernardete Gatti, da Fundação Carlos Chagas, resolveu fazer um levantamento sobre os programas que o Ministério da Educação tinha desenvolvido nos últimos anos. O Ministério da Educação não sabia. Então destacou-se um pesquisador para atuar no MEC durante 15 dias, conversando com pessoas, para apurar exatamente quais eram os programas que o Ministério havia desenvolvido nos últimos dez anos. Penso que a forma como essa administração pública opera não oferece muitas condições para se poder registrar o que se passa. O próprio caráter de transitoriedade, de descontinuidade dos gestores dessas políticas impede que haja até tempo material para um registro de sua atuação. Mas isso não é, evidentemente, justificativa para a não divulgação dos documentos; é apenas a constatação de uma realidade onde não se dispõe de dados para informar sobre o que está acontecendo e o que aconteceu no passado.

## DEBATES - POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

ALBERTINA DE OLIVEIRA COSTA (DPE/FCC) - A democratização adiantou ou atrapalhou a implantação de um sistema de proteção social? As características do modelo implantado na década de 70 estão claras. No entanto, porque a história de sua montagem não está feita, ficamos sem saber quais as forças sociais que o impulsionaram. E hoje, quem no Brasil reivindica política social? Você se referiu à dificuldade estrutural de ausência de mediação entre sociedade e Estado. Então, por onde passa a reivindicação de proteção social? Os movimentos sociais têm uma temporalidade própria, são efêmeros e muito localizados; os sindicatos não são muito fortes e vão enfrentar uma crise com a perda do imposto sindical; do modo que estão organizados os partidos políticos, proteção social é uma bandeira impossível de ser levada. É muito difícil perceber qual é o canal de expressão dessa aspiração. Fica a impressão que é o segmento moderno da burocracia, referido por Walter Garcia, que é a força social impulsionadora de políticas sociais. Se é, talvez a democracia não tenha sido um ganho, mas um entrave.

SÔNIA MIRIAM DRAIBE (NEPP/UNICAMP) - Vou começar pelo começo. Acho que a democratização melhorou essa situação; não tenho nenhuma dúvida. Favoreceu a explicitação dos conflitos; só por aí o ganho já é grande. Segundo, por mais conservador que seja o perfil político da atual coligação que suporta o governo, não creio que seja igual ao que sustentou o regime militar. Até se fosse igual, o simples fato de você ter alterado os eixos básicos do regime, recuperando certas franquezas, o comportamento político dessa coligação já teria que se pautar por regras um pouco mais diferenciadas do que por aquelas que o regime militar encobria. Quando muito rapidamente, no final desta fala levantei as ênfases sobre forças que movem esse sistema, não foi por acaso. É porque, na verdade, penso que são todas essas mesmo. Setores da burocracia moderna que, sejam quais forem seus móveis fundamentais (maiores recursos de poder, reprodução burocrática, etc), têm sido, de fato, agentes impulsores; mas não só. Até as suas formas novas de buscar alianças remetem, exatamente, a uma alteração no campo dos atores sociais e culturais fora do Estado, que incluem os partidos por mais fracos e frágeis que sejam, e passam, também pelos movimentos sociais, inclusive com todo o caráter fugaz, que eles possam ter (alguns mais que outros, porque na verdade, alguns permanecem e têm uma duração e uma expressão mais organizada).

Tenho a impressão que não só a democratização abre a possibilidade da melhoria, quanto abre a possibilidade de que este campo complexo de forças sócias e políticas, dentro e fora do Estado, ganhe os seus devidos espaços. Concordo com você, uns mais que outros. Estamos na dependência de uma revigoração do sistema partidário que, possivelmente, vai passar por uma reestruturação. Ele preuncia uma grande redefinição

na medida em que busca outros tipos de aliança dos setores da burocracia, ou das várias áreas da burocracia localizada no grande aparelho social do Estado. O quadro é complexo e envolve todo esse conjunto de forças e, por mais pessimista que sejamos, as explicações das demandas, a abertura de canais muito menos abertos anteriormente, tornam a situação de hoje, sem nenhuma dúvida, mais alvareira.

MARIA CHRISTINA DE ALMEIDA (CENAFOR) - Minha preocupação é a seguinte: como a Nova República poderia ingressar numa política reformista, partir para reformas profundas, sem ser por uma via revolucionária, vencido o espectro do populismo?

Hoje, dentro do Estado brasileiro, é forte a disputa entre os setores mais avançados e os setores mais atrasados que querem a manutenção do **status quo**. Minha preocupação é que, vivendo numa sociedade de massas, o Estado brasileiro, ao tentar fugir da visão populista, não desempenhe esse papel clientelista através de seu próprio aparelho. Isso porque os partidos não desenvolvem uma democracia interna, não expressam ainda os interesses das bases. Então, por falta de partidos, essa grande capilaridade dos movimentos sociais e de outras formas de organização da vida social, resulta em relação complicada com o Estado se este não se democratizar. O Estado, como o grande agenciador das demandas sociais numa sociedade onde há grandes estratos conservadores, pode se resumir em uma democracia que apenas administra consensos.

SÔNIA MIRIAM DRAIBE (NEPP/UNICAMP) - Particularmente acho que estamos, no Brasil, num momento crucial dentro dos marcos do capitalismo; pensando a modernidade desse sistema que avançou muito, até mesmo comparado com outros da América Latina, tenho a impressão de que se nós não acertarmos o passo no sentido da integração das massas marginais, da eliminação dessa base imensa de pobreza, as nossas chances históricas de superar isso, num futuro muito mais à frente, vão diminuir.

Não poria como tão opostas essas duas alternativas: reformas ou populismo. Tenho a impressão que estamos caminhando através do acoplamento dessas duas coisas. Tivemos, não é bem uma retomada do populismo, mas aquela forma plebiscitária de relação direta entre o Presidente da República e o povo, no episódio do Plano Cruzado. Isso assusta, quando se pensa na importância das mediações partidárias. Enfim, num projeto de reforma usam-se as formas tipo populistas, plebiscitárias de um lado, usando ou reforçando certas personagens, nem tão carismáticas quanto gostariam de ser mas, enfim, com reforços mais diretos; ao mesmo tempo, os partidos são outros, a sociedade modificou-se, os mecanismos do Estado também são diferentes; há cooptação sim, mas há espaço para formas mais decentes e modernas de representação. Eu tenho a impressão de que com esta mescla nós vamos conviver muito tempo.

MARIA MALTA CAMPOS (DPE/FCC) - Que repercussões poderá vir a ter nos recursos disponíveis para as políticas sociais brasileiras a fase que o capitalismo internacional está atravessando hoje? Parece-me que essa fase teria implicações não só nas possibilidades do Brasil ficar a par da história que está se passando, ou ficar definitivamente para trás, mas também na possibilidade de se terem recursos disponíveis para investir nessa massa que ainda está fora desse circuito. E isso percebe-se muito bem nas análises que têm mostrado a volta de vários capitais multinacionais para seus países de origem, como é o caso dos Estados Unidos, com a redução dos impostos pelo governo republicano e com a tecnologia avançada, fazendo com que compense mais ter um robô do que pagar um operário, mesmo que seja um subdesenvolvido.

SÔNIA MIRIAM DRAIBE (NEPP/UNICAMP) - Quando me referia a essa etapa da transformação do capitalismo, de fato não estava pensando na negociação financeira do

Brasil. Há uma série de propostas (por exemplo a do Hélio Jaguaribe) no sentido de que nós, ou deixemos de pagar a dívida, ou reduzamos o percentual do pagamento de juros para que haja uma ampliação dos recursos, em particular para a área social. Começamos este ano com uma visão muito otimista sobre um certo estilo de negociação da dívida externa e esse otimismo vem diminuindo. As informações, mais uma vez, são escassas e esparsas, não sei até onde levamos, de fato, a dianteira. Todavia, ainda não perdemos totalmente o poder de barganha; não fomos ao FMI e não pretendemos ir ao FMI; enfim, possivelmente algum ajuste pode ocorrer.

Na questão mais estrutural da relação da produção brasileira, do mercado brasileiro com as áreas de fronteiras, são sabidas as pressões pelo lado da informática, de abertura e eliminação das barreiras protecionistas e, hoje, claramente, pelo lado do setor bancário e financeiro. Essa é uma negociação complicada e, também são fortes os anseios nacionais de, exatamente, diminuir a defasagem tecnológica. Por exemplo, protecionismo na areada informática está sendo mantido, e, assim mesmo, as dificuldades e riscos se mantêm, dado o perfil inteiro da negociação internacional. Possivelmente, alguma integração nesse novo contorno da divisão internacional do trabalho poderá se processar, tal como ocorreu na década de 50, mas ainda emitimos uma fala quase futurista.

MARIA MALTA CAMPOS (DPE/FCC) - Tive a impressão que, em certos momentos, estava-se colocando como se agissem absolutamente na mesma direção interesses de associações profissionais (que se situam numa posição intermediária na sociedade) e organizações de usuários (que se colocam mais na base).

Temos exemplos recentes, já durante a Nova República e o governo democrático, em São Paulo, onde se revelam interesses opostos, quando as associações profissionais levam claramente vantagem sobre os interesses dos usuários.

Em São Paulo, depois de um processo longo de negociação, a Secretaria Estadual de Educação, sentada junto com as Associações de Professores mais importantes, simplesmente retirou um dia de aula semanal das crianças que assistem às aulas de 1º a 4-série na rede estadual de ensino. Acho que esse tipo de conflito se torna cada vez mais perverso, na medida em que assistimos agora a um maior poder de pressão, de presença e de viabilidade de associações de profissionais que, devido à sua posição social, foram beneficiadas pelos vinte anos de modelo econômico de concentração de rendas, e ao atraso enorme na organização das bases da população no sentido de fazer valer seu interesse, não ali, na unidade de serviço local, mas também nos níveis intermediários de decisão. Nesse exemplo que dei, as mães atualmente estão brigando nas escolas contra a diretora porque os professores estão faltando; mas estão brigando sobre uma decisão que foi tomada lá em cima, e sobre a qual elas não tiveram nenhuma condição de influir e, nem mesmo, de ficar sabendo.

SÔNIA MIRIAM DRAIBE (NEPP/UNICAMP) - Essas formas cooperativistas de inserção de interesses com as quais convivemos e sobre as quais temos algumas informações, mais precisas ou mais vagas, estão aí presentes. De fato, o grau de organização e de vocalização dos usuários, ou seja, dos que estão nas pontas dos serviços, para algumas áreas, é baixo, para outras, um pouco mais avançado. Vou dar um exemplo. Em cada uma das áreas de reforma, as comissões encarregadas - e há que se pensar também na sua composição - estão propondo uma comissão a nível local. Tem aparecido comissão de todo tipo: da educação; da previdência ("Comissão Consultora Local da Previdência"); da assistência; da saúde ("Comissão Local Institucional de Saúde - CLIS), e algumas já estão funcionando em alguns lugares. Vejo por aí algo extremamente

vigoroso e, ao mesmo tempo, extremamente complicado. Começo pelo mais simples: não sei que município vai dar conta de tanta comissão para fazer essa vida cívica nesse nível!

Essas associações se apresentam de forma muito fragmentada. Em certas áreas, há as associações de bairros, em outras, as de moradores, em outras não há nada disso. Estamos elaborando até uma tipologia, porque as associações são muito diferentes. Em alguns municípios trata-se de moradores, mães; em outros, não - são plantadores de batatas, e não sei mais o quê. O prefeito recorta de certa maneira, dado o impacto, dada a relação com a produção local. Enfim, são composições muito heterogêneas. Mas, paralelamente a isso há uma esperança e uma ideia de integração das políticas.

Como é que estas tantas comissões fragmentadas vão, ao mesmo tempo, dar conta de alguma coisa que, em princípio, deveria estar começando o seu projeto mais pesado de integração na saúde, na educação, na alimentação; realmente, não tenho muita ideia. Em algum momento, alguma institucionalização vai ocorrer. Isso que aconteceu, via programa das Associações Integradas de Saúde, que propôs comissões que foram criadas em alguns estados e municípios e já estão funcionando, tenho a impressão que vai acabar por ocorrer em algum momento. Espero que não seja dessa forma tão fragmentada, porque assentam-se e cristalizam-se interesses de recorte muito diferenciado, possivelmente abrigando graus às vezes desagradáveis de formas corporativistas de defesa fechada de grupos.

CÉSAR PAIVA (NEPP/UNICAMP) - Frequentemente, argumentamos como se fôssemos uma sociedade mais articulada, quando o peso da sociedade moderna, chamada moderna sociedade de classes, na literatura sociológica da década de 70, parece ser menor do que gostaríamos.

Não devemos confundir os **lobbies** de certos grupos com movimentos que se organizam na sociedade. Acho que os **lobbies** mais privilegiados, os mais bem articulados, são na verdade participantes da chamada Comunidade de Távola, que usufrui do caráter patrimonialista da privatização dos poderes públicos e dos recursos. Vamos nos deparar com uma sociedade patrimonialista, correndo mesmo no meio daquela parte mais modernizada da nossa sociedade, que começa a mostrar a conformação de uma multiplicidade de grupamentos e de movimentos, característicos de Estados modernos e não de Estados patrimoniais. Por exemplo, fala-se de necessidade de carisma - acho que a possibilidade do carisma é exatamente ligada a situações de necessidade e desespero e também do extraordinário -, de assistencialismo. Será que a concepção que as grandes massas da população brasileira têm do Estado, não é patrimonial, assistencialista? Qual o peso do assistencialismo na nossa política social? Será ele mera distorção e manipulação dos participantes da Comunidade Távola, senhorial, patrimonial? Ou será uma coisa que bate profundamente, inclusive, com a percepção que amplas camadas da população brasileira têm do próprio Estado e da sua ação?

Não sei, mas acho que estamos num momento de dúvida, com relação ao próprio caráter, não só da sociedade, mas do próprio Estado brasileiro. Não se sabe exatamente, de maneira concreta, de que forma se articula essa heterogeneidade. Saber somente que ela é heterogênea, atualmente não nos ajuda mais. Queremos saber como se dá a articulação real dessa heterogeneidade.

ACÁSSIA KUENZER (INEP) - Quero colocar mais um componente na discussão sobre a lentidão dos avanços em matéria de política social. Refiro-me à produção de conhecimentos.

Mesmo que haja recursos alocados para que determinadas metas sejam atingidas

sobre as quais temos clareza, como a universalização da educação básica, não dispomos de um corpo conceitual que dê conta dessas questões concretas. Então, estamos enfrentando questões do seguinte tipo: por um lado, o MEC cobra da comunidade acadêmica o fato de que essa comunidade crítica e não tem condições de apresentar propostas de enfrentamento das questões concretas da maioria da população. Por outro lado, a comunidade acadêmica reclama que não é ouvida pelo MEC, a partir das pesquisas que tem realizado. Ainda mais, dentro da própria comunidade acadêmica há um segmento muito significativo que não comunga com esse tipo de discussão que estamos fazendo hoje e que acredita que a produção do conhecimento articulada às políticas sociais é de segunda categoria, e fere a própria qualidade da produção científica. Esse segmento não admite qualquer intervenção das agências promotoras de pesquisa, mesmo que seja uma intervenção comprometida com interesses da maioria da população.

Acredito que as agências de financiamento, o próprio MEC e outros ministérios, deveriam abrir um espaço cada vez maior para a comunidade científica participar mais efetivamente da produção dessas políticas públicas sem que com isso houvesse perda da sua autonomia e do conhecimento produzido. Pelo lado da comunidade acadêmica há também necessidade de perceber que é preciso o risco de se comprometer, porque me parece que persiste um certo receio de que se envolver com a questão das políticas públicas significa correr o risco de perder aquela pureza que a instância acadêmica conferiria.

SÔNIA MIRIAM DRAIBE (NEPP/UNICAMP) - Ao ouvir a Acácia, fiquei pensando o seguinte: nunca vi o meio acadêmico trabalhar tanto em pesquisa sobre política social quanto agora. É difícil ir a qualquer universidade que não tenha gente avaliando, olhando, examinando.

Não acho o meio acadêmico paralisado, com medo de botar as mãos. Mais do que isso: tenho visto mobilizações. São vários os grupos que estão avaliando políticas dependendo, muitas vezes, de recursos extra-orçamentários das universidades, outras vezes sem recursos. Política social, hoje, é área de concentração de mestrado. Em Campinas, só naquele pedacinho, temos duas pós-graduações, com áreas pesadas de concentração.

Do que sinto falta é que as avaliações de políticas avancem mais. Citamos, aqui, vários programas. Citamos várias propostas de reformas que estão em curso. Por exemplo, o que é que nós sabemos desses 4 a 6 anos das Ações Integradas de Saúde? Sabemos muito pouco. Tanto assim, que a reformulação e as propostas de reformulação patinam. O programa vai avançando, há dúvidas, queixas, discussões; avaliações, efetivamente, têm sido poucas.

CARMEM MARIA CRAIDE (SAS/MPS) - Acabamos de realizar um seminário que conseguiu comprovar exatamente o que a Acácia disse: o meio acadêmico tem medo de se comprometer profundamente com essa problemática. E quando a estuda, é de uma forma acadêmica como você acabou de falar. Uma coisa é fazer uma análise acadêmica dos processos globais. Outra coisa é fazer uma análise mais em profundidade inclusive de possibilidades alternativas. Isso, na área de educação, é evidente: você tem a crítica sociológica ao sistema educacional brasileiro perfeita, você terji a crítica filosófica, mas você não tem propostas alternativas. Ou tem muito pouco. E se o ministro chama a equipe de assessoria, e pede uma análise global, em termos de Brasil, sobre o que é um sistema de creche, ou qual seria uma proposta adequada de atendimento, você não tem elementos e subsídios para fazer. Porque, fora dos estudos feitos aqui, na Fundação Carlos Chagas, existe muito pouca coisa.

MARIA MALTA CAMPOS (DPE/FCC) - Realmente lamento que o próprio governo não saiba das coisas que ele mesmo encomendou, há seis meses ou há um ano atrás. Porque nós mesmas, aqui na Fundação Carlos Chagas, já participamos de dois estudos de avaliação de programas sobre creches no Brasil. Um encomendado pelo CNRH, e outro encomendado pelo Ministério da Previdência Social. E eu sinto muito quando se faz este trabalho, que não se tenha nenhum retorno: não se sabe o que foi feito do trabalho, se alguém leu, se chegou a influir em alguma coisa, se foi engavetado, por quê? E por que não foi desengavetado? Então, penso que essa relação entre pesquisa e tomadores de decisões no aparelho de Estado é problemática e, muitas vezes, não por culpa da comunidade acadêmica.

CARMEM MARIA CRAIDE (SAS/MPAS) - Deixe-me explicitar minha posição. Não quis atacar a comunidade acadêmica e nem defender o governo. Quis dizer que certos setores da comunidade acadêmica (tanto ela quanto o governo não funcionam monoliticamente) resistem à convocação do governo, resistência essa relativamente monolítica, sem analisarem que setor do governo está convocando.

LISETE GOMES ARELARO (FE/USP e SE/SP) - Concordo com a avaliação que você fez. No entanto, me pergunto: se estas três questões que você coloca como empecilhos ou seja, a desburocratização, a descentralização, e uma participação maior de alguns diferentes segmentos, se este tripé nos levaria a sair desse estágio, de um certo **nonsense**. Saimos de um regime militar peculiar, pois um mês depois, o governo de transição democrática praticamente agradece aos militares a sua participação na história nacional. Ao mesmo tempo, o discurso do novo governo assume um tom, não diria de esquerda, eu diria revolucionária. Sou leitora assídua de planos, crítica também assídua de planos, e a leitura do último PND, me traz lágrimas aos olhos: é muito mais do que se disse em 1968, agravado com todos esses anos! Sabemos que o jogo de forças está mudando, é dinâmico tanto assim que a UDR (União Democrática Ruralista) é obrigada a criar uma associação, para brigar pelas mesmas coisas de que há 400 anos são os donos. Se não acreditássemos que valesse a pena discutir para realizar uma outra política pública, que não simplesmente uma privatização da coisa pública, nós não estaríamos aqui. Mas, me preocupa esta ideia de que somos iguais, porém, alguns são mais iguais que outros. Eu não tenho tão claro se na educação e na saúde esta consciência do direito possui uma distinção tão nítida. Uma vez que no Brasil, ao contrário dos Estados Unidos ou da Alemanha, não se tem um cinturão de "marginalizados", mas sim um grande corpo de "marginais", constituído pela maioria do povo, que ainda não tem consciência de seus direitos, e não os reivindica como direito, eu perguntaria se você acredita que, neste momento de transição monitorada lenta e gradual, os três fatores que levantou - desburocratização, descentralização e participação - seriam os requisitos que estão faltando para uma revolução verdadeiramente democrática.

SÓNIA MIRIAM DRAIBE (NEPP/UNICAMP) - Tenho a impressão de que eu não os coloquei como condição para algo. Na verdade, o desenvolvimento deste trabalho que aqui expus pretendia dizer: é possível uma política social. É um dever do Estado dar forma e cor para a política social. Mesmo hoje, havia condições mais claras para que essa política fosse mais agressiva. Você tem toda a razão: o discurso que aparece nos documentos é bastante interessante do ponto de vista da maior equidade social. E coloquei como presentes em todas as teses, como princípios que têm regido a discussão da reformulação do grande sistema de políticas sociais no Brasil, estas questões: a democratização vista como democratização dos processos, como reformulação das organizações, como descentralização, como municipalização em algumas áreas, como integra-

ção das políticas junto ao usuário. Estes princípios têm apontado os caminhos para a reestruturação mais geral. Apontei depois as dificuldades que vejo quando estes princípios se transformam em bandeiras fechadas e cegas tendo em vista a especificidade de algumas das políticas: a descentralização confundida com fragmentação maior; a municipalização sem levar em conta as condições peculiares, regionais e diferenças municipais neste país. Na Espanha, e em especial no caso da saúde que tive oportunidade de examinar um pouco melhor, ocorreu um processo radical de descentralização dadas as demandas históricas das suas nacionalidades. Tão logo os sistemas começaram a funcionar separadamente - o basco, o catalão e os demais - imediatamente, o sistema basco começou a sentir as dificuldades de um país pobre. O cidadão precisava pedir um passaporte para passar para a Catalunha, para poder fazer uma operação não sei de que tipo, porque não havia naquela região. Estas foram as dificuldades que tentei levantar quando estes princípios passam a pesar mais do que orientar a transformação, a introduzir certos elementos complicadores.

## A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTOS E AS INTERVENÇÕES DO ESTADO NO ATENDIMENTO À CRIANÇA PEQUENA

Fúlvia Rosemberg\*

Este tema, que denominei meio pomposamente "A produção de conhecimentos e as intervenções do Estado no atendimento à criança pequena", não surgiu por acaso. Pelo fato de existir, aqui na Fundação Carlos Chagas, um dos raros núcleos que vem refletindo sobre o atendimento à criança pequena de forma relativamente constante, somos, Maria Malta Campos e eu mesma, frequentemente chamadas para participar de encontros, prestar assessoria subsidiando e/ou opinando sobre a intervenção do Estado nesta área social. Estas interações frequentes com técnicos e setores da sociedade civil que atuam nesta área (não sei se as observações são generalizáveis para outros), me levaram a questionar a fala (que também já usei) de que o desejo político de mudança, ou que a priorização do atendimento à criança nos planos nacionais de desenvolvimento seriam suficientes para alterar o quadro de atendimento à criança pequena no país. O meu questionamento se situa em dois níveis:

- 1) mesmo que por um passe de mágica a criança pequena fosse priorizada, não contamos com um corpo de conhecimentos e uma prática de debate político-ideológico suficientemente desenvolvidos para implantar uma política integrada e adequada de atendimento à criança pequena;
- 2) Mesmo na conjuntura atual - diante das opções políticas que não priorizam a criança pequena - seria possível imaginar uma intervenção mais adequada do Estado se o corpo de conhecimentos e o debate político-ideológico sobre atendimento à criança pequena estivessem mais desenvolvidos e articulados.

Antes de pormenorizar esta análise, gostaria de insistir enfaticamente que minha posição não significa privilegiar o conhecimento em detrimento da vontade política, ou privilegiar a atuação do intelectual em detrimento daquela desenvolvida por outros setores da sociedade civil e política. Estou querendo apenas destacar que insuficiências percebidas na atuação do Estado no campo de atendimento à criança pequena podem, também, ser parcialmente imputadas à fragilidade do corpo de conhecimentos sobre a questão e à insipiência do debate político e ideológico.

Apesar da articulação entre os dois níveis (do debate político/ideológico e do corpo de conhecimentos) vou tratá-los em separado, dada a juventude dessa minha reflexão.

\* Da Fundação Carlos Chagas, Departamento de Pesquisas Educacionais, e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

## 1. Ausência relativa do debate político/ideológico

O debate político e ideológico sobre o atendimento à criança pequena vem ocorrendo de forma mitigada e esporádica, tendo sido principalmente provocado pelo movimento de mulheres. No Estado de São Paulo, este debate foi iniciado no final da década de 70 pelo Movimento de Luta por Creches, retomado pelo chamado grupo de 0 a 6 do PMDB durante a campanha eleitoral para governador em 1982, pela Comissão Especial de Inquérito sobre Creches da Câmara Municipal de São Paulo, pelo Conselho Estadual da Condição Feminina. São poucas as organizações e entidades ligadas à área da educação onde o debate político e ideológico vem ocorrendo: cito o grupo de pré-escola da ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação) e intervenções que ocorrem durante a CBE (Conferência Brasileira de Educação)<sup>1</sup>. O debate não é efetuado pelos partidos políticos, pelos sindicatos e pela própria Igreja. Isto não significa que tais setores da sociedade não reivindiquem ou atuem nesta área, mas que esta reivindicação ou atuação é fragmentaria, desvinculada de uma reflexão ou proposta mais abrangente e explicitada.

Esta insipiência e esporadicidade do debate político e ideológico sobre a questão se reflete, claramente, neste momento pré-constituente. Em artigo recente, Maria Malta Campos (1986) analisou as propostas em circulação para a próxima Constituição e a educação da criança de 0 a 6 anos. Para tanto, analisou documentos produzidos por sete fontes diferentes: as propostas de Fábio Comparato; da Igreja, do Conselho Estadual de Educação, da ANPED, da CBE, da Comissão Afonso Arinos, do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM). Destes documentos todos, a questão do atendimento à criança através de creches e pré-escolas é tratada explicitamente apenas pelas propostas da ANPED, da CBE, da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e pelo CNDM. Ou seja, documentos importantes omitem a questão.

Quando reflito sobre esta omissão encontro duas linhas simultâneas para sua compreensão: as características peculiares de setores da sociedade civil que estão atuando na área; os interesses conflitantes de setores da sociedade face a uma política de atendimento à criança pequena.

- a) Características peculiares de setores da sociedade civil que estão atuando na área

Quanto a este primeiro aspecto, vou reportar-me à experiência que vivi por um ano enquanto representante do Conselho Estadual da Condição Feminina no Conselho de Representantes do Programa do Menor do Estado de São Paulo. Este último era estruturado de forma idêntica aos demais criados por esta administração estadual, sendo composto por representantes das Secretarias de Estado e da sociedade civil<sup>2</sup>. Uma das funções deste Conselho era defini ruma Política Estadual de Atendimento ao Menor, função que foi incapaz de desempenhar. No período de sua existência (um ano aproximadamente),

Mesmo nestas instituições educacionais parece-me possível afirmar que o debate se efetua graças à dupla militância (no movimento de mulheres e nas instituições educacionais) de alguns de seus membros.

<sup>2</sup> Os demais Conselhos são: Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, Conselho do Meio Ambiente e Conselho da Pessoa Deficiente.

foi capaz de atuar de forma pontual, desbloqueando um ou outro entrave no atendimento à criança e realizar um Congresso sobre menor e constituinte. Na avaliação de nossas dificuldades em definir esta Política de Atendimento ao Menor foi possível levantar uma série de determinantes. Entre eles destaco a natureza específica dos representantes da sociedade civil que, em sua maioria, provinham de organizações que prestam assistência ao menor. Ou seja, as propostas de grande parte destes representantes da sociedade civil não se articulavam a uma reflexão ou prática política, mas à experiência acumulada de prestação de serviço, tanto através de sua interação com o Estado provedor de recursos, quanto com a própria clientela que atende.

Parece-me possível sugerir que esta prática, sendo principalmente centrada na luta pela sobrevivência, dificilmente conduz à formulação de propostas abrangentes. Também, tais instituições, apesar de serem privadas, não visam ao lucro, fato que não as impele a explicitarem o desenvolvimento de uma linha argumentativa de defesa de seus interesses e propostas. Suas negociações com o Estado ocorrem de forma individualizada e sua atuação é aferida, exclusivamente, pelo serviço que prestam. O Estado, por sua vez, não dispende de uma política explícita de atendimento à criança, não atua como um instigador para que esta explicitação ocorra.

Talvez tenha sido pela especificidade destas instituições que propostas globalizantes, com consistência política e ideológica, tenham surgido principalmente a partir dos movimentos sociais. Se a experiência do Conselho do Menor foi frustradora quanto a seus objetivos, talvez tenha propiciado, pela primeira vez aqui no Estado de São Paulo, uma experiência de convívio entre representantes da sociedade civil.

b) Os interesses conflitantes de setores da sociedade face a uma política de atendimento à criança

Apesar de correr o risco de ser taxada de persecutória, parece-me possível, também, sugerir que a inexistência de um ideário (ou de vários), pelo menos relativamente articulado e explicitado sobre o atendimento à criança pequena, poderia corresponder a uma estratégia para evitar um enfrentamento político/ideológico.

Ou seja: neste momento em que o atendimento à criança pequena constitui uma reivindicação popular<sup>3</sup>, é considerada legítima, sistematizar as propostas e as intervenções isoladas em uma proposta integrada e operacionalizada de política de atendimento poderia provocar a explicitação de temores face à intervenção do Estado nesta área social. Pois bem - continuando o uso redundante do condicional (que neste ponto de amadurecimento do meu questionamento ainda me é muito necessário) - parece-me possível, se não detectar, pelo menos apontar dois componentes deste temor, nem sempre explicitado, de uma intervenção sistematizada e coerente do Estado no atendimento à criança pequena:

- 1) que o Estado passe a substituir a família, desempenhando funções que anteriormente eram atribuídas exclusivamente à esfera do doméstico;
- 2) que o Estado estenda sua política educacional à criança de 0 a 6 anos.

Dito de outro modo: o temor parece ser compartilhado tanto por aqueles que atribuem a guarda e a educação da criança pequena exclusiva, ou principalmente, à família,

<sup>3</sup>Veja-se, por exemplo, a frequência com que a creche integrou plataformas de candidatos ao Executivo e ao Legislativo durante a última campanha eleitoral.

quanto por aqueles que querem canalizar a intervenção do Estado à educação de crianças a partir dos 7 anos.

Considero que esta ausência ou evitamento do debate político/ideológico por parte da sociedade civil constitui um momento a ser superado, na medida em que parece-me possível identificar alguns efeitos indesejáveis. Em primeiro lugar, porque acaba legitimando, por omissão, a ambiguidade que se percebe nas intervenções do Estado nesta área social; em segundo lugar, porque dificulta ao próprio Estado a articulação e operacionalização de propostas integradas. Assim, não tendo diante de si interlocutores que estimulem a formulação ou explicitação de políticas, o Estado encontra legitimidade no exercício de uma ação pontual, casuística e clientelista. Também, não tendo diante de si representantes da sociedade civil que estimulem o debate político/ideológico, Conselhos e Comissões mistas voltados para a questão do menor - portanto aparelhos de Estado - acabam por cair na armadilha da "consulta popular", organizando eventos de massa que constituem, a meu ver, desvios de função.

## **2. Ausência de um corpo de conhecimentos**

O segundo ponto que gostaria de discutir diz respeito à carência de conhecimentos teóricos e empíricos que possam informar tanto a elaboração de uma política consistente de atendimento à criança pequena, quanto orientar a implantação e a avaliação de programas.

Vou tentar uma descrição rápida das insuficiências a nível do conhecimento e de suas implicações:

- a) Não dispomos, até o presente momento, de qualquer diagnóstico sobre a extensão do atendimento à criança pequena. Uma avaliação deste tipo, no momento, dada a fragmentação das intervenções do Estado e o não controle das intervenções privadas que escapam à administração escolar, só pode ser efetuada através de informações coletadas junto ao usuário. Pela primeira vez teremos acesso a informações nacionais sobre práticas de guarda e educação da criança pequena através do Suplemento Menor que acompanhará a PNAD 85.
- b) Não dispomos de qualquer instrumento experimentado de avaliação de programas. Dispomos, é verdade, de alguns estudos de caso que, apesar de importantes, não tiveram a preocupação (pois não era o caso) com a elaboração e experimentação de metodologias de avaliação. Aqui merece destaque a ausência de um instrumento adequado para avaliação de custos. Se destaco a avaliação de custos é porque o pedido é extremamente recorrente e porque os custos constituem argumento frequentemente usado para implantação de programas. Foi possível perceber, algumas vezes, a utilização de instrumentos inadequados (por exemplo que não contabilizam os custos provenientes da participação da comunidade ou da administração central) orientando para a adoção de programas, possivelmente, inadequados.
- c) Não dispomos de padrões que orientem a implantação e funcionamento de equipamentos de qualidade. Questões como tamanho, projeto arquitetônico, quadro de funcionários (quantidade, atributos), relação adulto/criança, programação psico-pedagógica, formação de pessoal, etc, ficam sem respostas, ou recebem respostas imediatas ditadas pelo bom senso, ou pelo volume de recursos disponíveis.

Estas são apenas algumas insuficiências a nível do conhecimento. Parece-me que tais insuficiências, e outras mais, dificilmente serão suplantadas se as condições atuais forem mantidas. Com efeito, são pouquíssimos os núcleos de pesquisa que estão trabalhando sobre a questão: é possível identificar trabalhos em Porto Alegre, São Paulo, Ribeirão Preto, Belo Horizonte, Campina Grande, Rio de Janeiro, realizados por pequenos grupos. Não dispomos de canais para divulgação e debate do conhecimento que vem sendo acumulado entre nós: com exceção dos **Cadernos de Pesquisa** e dos **Cadernos do Cedes**, praticamente nenhuma revista de natureza acadêmica tem veiculado textos sobre o atendimento à criança pequena. Temos, também pouco ou quase nenhum acesso à bibliografia estrangeira. Nossas bibliotecas universitárias são paupérrimas em obras sobre o tema. Na medida em que a biblioteca da Fundação Carlos Chagas possui um dos acervos mais ricos sobre a questão, praticamente toda tese acadêmica produzida nos últimos anos parte do referencial bibliográfico aqui disponível. Esta homogeneidade - apesar de inevitável, no momento - parece-nos indesejável, pois não estimula o debate e o avanço das ideias.

Diferentemente do que ocorreu na área da educação, em que quadros formados pela universidade passaram a atuar na administração pública, no caso do atendimento à criança pequena não houve tempo para tanto, sendo que sua formação tem ocorrido em função do trabalho. Neste caso, parece-me que a sistematização do conhecimento se torna ainda mais aleatória, na medida em que disponibilidade de tempo e acesso à bibliografia do pessoal técnico engajado na administração pública é mais difícil. Acrescente-se a rotatividade do quadro técnico que dificulta o acúmulo, a transmissão e a sistematização dos conhecimentos.

De modo semelhante ao que ocorre com a produção acadêmica aqui também é possível rastrear as fontes bibliográficas, só que sua natureza é diversa. A informação provém, principalmente, de documentos internos ou produzidos por agências internacionais destinados ao Terceiro Mundo, com uma visão africanizada (a expressão foi emprestada de um assessor da UNICEF para o Cone Sul) da América Latina.

Finalizando:

É verdade que a preocupação com o atendimento à criança pequena na perspectiva de guarda e educação é um tema novo no país e que ainda está se constituindo como objeto de conhecimento. É verdade, também, que se trata de um objeto de conhecimento bastante complexo, na medida em que implica, de imediato, numa resposta a necessidade/direitos de pelo menos dois interlocutores - a criança e a mulher - e que apela por uma abordagem interdisciplinar.

Tanto a juventude quanto a complexidade do tema podem explicar a pobreza dos conhecimentos de que dispomos - teórica e empírica - mas são limitações que podem ser superadas, desde que haja desejo político para tanto.

PARTE II  
Educação e Políticas Públicas

## A POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Pedro Demo\*

O que me ocorre fazer hoje, mais do que uma consideração a partir da educação, é uma colocação a partir da política social como tal, sobretudo na linha das políticas participativas populares concretas e discutir que implicações isso teria para a educação neste momento.

Penso que não seria o caso de repisar as declarações que os educadores fizeram nos vários encontros como o da ANPED e da CBE. em termos do que se espera seja contemplada a educação na Constituinte. Vou tentar analisar o tema pelo outro lado, pela linha da sociedade civil, embora não queira discutir aqui o conceito de sociedade civil. Quero partir da simples constatação de que não podemos ter um Estado melhor do que a sociedade civil que está por trás dele, e que isso representa para nós um dos maiores desafios históricos em termos de qualidade da sociedade, e, conseqüentemente, de qualidade do Estado. Então se o Estado, de um modo geral, não cumpre seus compromissos, e entre eles o da educação, isso provém, talvez em última instância, da enorme pobreza política que condiciona extremamente todos os momentos de decisão e todos os momentos de controle do Estado, de vigilância do Estado a partir de baixo.

Historicamente, primeiro tivemos o Estado e, até hoje, o Estado está procurando o seu povo, no Brasil. Na realidade, nós não temos o amadurecimento, a consolidação, a trama democrática bem urdida que permite transferir para o Estado a dignidade que ele precisa ter. O Estado não funda a sua própria dignidade; se tem alguma, a tem na sociedade civil. No entanto, se a sociedade civil ainda não possui manifestação densa de organização própria, acusando o que pessoalmente gostaria de chamar de pobreza política - além da pobreza econômica, que é fome, falta de renda - então é evidente que vamos ter um Estado extremamente comprometido com os donos dos meios de produção, extremamente comprometidos com focos de fontes de poder, coronelismos, etc.

Quando olhamos o debate, hoje, sobre as eleições, muitas vezes reclamamos que os candidatos são muito ruins, que as discussões não são boas, que há muito fisiologismo. Mas, na verdade, é inútil reclamar, porque o país é esse mesmo. Nós não poderíamos nos imaginar tão diferentes, um Estado diferente do que somos historicamente. Eu

\* Diretor-Geral do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), do Ministério da Educação, à época da realização do Seminário "Políticas Públicas e Educação", atualmente exercendo a função de Diretor Adjunto da Diretoria de Planejamento Social do Instituto de Estudos Econômicos e Sociais (IPEA) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

não iria até o extremo de dizer que temos os políticos que merecemos, porque isso talvez seja mera provocação. Mas, de certa maneira, é a sociedade que temos.

Colocando essa ideia da qualidade política, que seria o contrário da pobreza política, é perceptível que a maioria dos nossos sindicatos não realizam uma democracia bem feita; a maioria dos nossos partidos são extremamente caricaturais, são meros trampolins para se chegar a certas esferas do poder, assim como nossas cooperativas, são, de modo geral, muito falidas - as associações também são assim, refletindo, no fundo, exatamente o que nós somos historicamente. Até hoje fomos capazes apenas de uma democracia eufórica, uma democracia espasmódica, absolutamente peregrina, que passa por aqui de vez em quando, mas não mora aqui. Então acredito que seja um processo histórico de longo prazo, como foi em outros países também - ainda que essa comparação seja sempre complicada - o da conquista de uma cidadania popular, que vai aos poucos tramando no país uma democracia que fica cotidiana, e não essa que temos, em que a gente a exercita quando Deus quer ou quando existe uma chance histórica de votar. Esta não é aquela democracia mais típica de outros países em que cada pessoa está numa trama de associações, de compromissos organizados, está numa associação de canto, no sindicato, num partido, numa cooperativa, dentro de uma comunidade, de um povoado; aí termina por dar de frente com a trama democrática em todas as partes e em todas as horas da vida. Isso acaba constituindo uma cultura democrática de tal maneira que se torna absolutamente normal que ao poder se chegue por eleição; o resto é usurpação.

Aqui temos ainda todo o contrário: vivemos, no fundo, num estado de impunidade, num estado de exceção, num estado de privilégio, porque as leis foram feitas pelos privilegiados, propriamente, e elas não deixaram de privilegiar o privilegiado.

Então é dentro dessa temática que eu gostaria de colocar certas coisas para depois situar a educação.

Poderíamos delinear três tipos de Estado, que estão mais ou menos em discussão nas preferências das pessoas que pensam sobre essa problemática. Existe, e aqui também é típico do Brasil, o Estado dito liberal, que hoje tem defensores bastante ostensivos, tem praticamente um partido por trás e que coincide com a proposta capitalista, do capitalismo liberal. Suas características básicas são de um mercado livre, que compõe as desigualdades de maneira mais ou menos equilibrada e onde as pessoas, embora nascendo desiguais ou estando em condições iniciais desiguais, dispõem de uma oferta de serviços como, por exemplo, a educação básica comum, que em princípio, possibilita oportunidades iguais para todos. No cérebre "American way of life" - o modo americano de vida - não faz mal que alguém nasça pobre, porque, trabalhando, pode ficar rico. Claro que essa é uma proposta extremamente criticável e comprovadamente errônea, porque o capitalismo liberal prega a liberdade para quem tem meios de produção. Enfim, é a liberdade de empresariar livremente sem intervenção do governo. Aí também se coloca a ideia de um Estado menor, de um Estado, em última análise, subjugado ao mercado, onde inclusive a educação entra como um dos componentes clássicos. É atualíssima essa discussão em que a educação privada representa esse capitalismo liberal e seria a salvaguarda da liberdade individual. Trata-se porém de uma salvaguarda apenas para quem pode pagar uma escola privada. Essa é uma concepção que tem grande vigência no país, e que é defendida hoje muito ostensivamente em vários círculos, tanto políticos quanto acadêmicos.

Existe ainda uma segunda noção, que também tem alguma representação no país. É uma versão mais ou menos ligada ao Estado socialista, que se confunde um pouco

também com socialismos reais, e dá um certo privilégio ao Estado sobre a sociedade, ou pelo menos acaba conferindo essa ênfase, porque é típico dos socialismos reais que eles praticamente não tenham sociedade civil, sejam simplesmente um grande Estado. Isso é evidentemente polêmico e estou colocando aqui como vejo as coisas, a partir do que se lê edas experiências que se pode observar nesses países. Parece-me que seria válido colocar que nos socialismos reais existe uma forte desmobilização popular, já que o Estado faz tudo, resolve tudo.

Aí então existe um confronto entre-dois pólos muito interessantes. De um lado, a satisfação das necessidades básicas que os socialismos reais conseguem: trabalho para todos, saúde para todos, educação para todos, um mérito extremamente interessante na história, ainda que originalmente o modelo não fosse pensado propriamente para isso, já que o socialismo deveria surgir em países capitalistas avançados. E de outro lado, uma questão política colocada por trás da cortina, que não consegue manifestar-se direito e explica, creio muito bem, esses fenômenos sobretudo atuais, de que as populações dos socialismos reais gostam mais do sindicato do que do partido.

Vejam a Polónia, a Tchecoslováquia, a Hungria; todos esses países vão por essa linha. Penso que a população se identifica mais facilmente com os sindicatos, porque eles têm uma base popular mais evidente. Eles são, de certa maneira, majoritários, coisa, por exemplo, que os partidos socialistas ou comunistas desses países não conseguem ser. Acaba existindo uma capa mais ou menos repressora do Estado, que tange, de certa maneira, a população. Esta, à medida que mais se desenvolve, também começa a colocar as suas necessidades, não apenas económicas, mas políticas, e vê no sindicato a salvaguarda desse espaço. O espaço de decisão própria, de alternativas, de poder eleger as pessoas, de ter opções partidárias, e que ainda não é admitido nos socialismos reais, provoca choques muito profundos, muito típicos, onde a mobilização da sociedade civil não tem aval, não é vista como elemento positivo; o Estado é o dono de tudo e, de alguma maneira faz tudo. Acho que existe um reflexo dessa posição no Brasil, que passa pela discussão da desestatização. O que é desestatizar? Convém desestatizar? Até que ponto essa proposta é válida ou não?

É claro que não podemos colocar como alternativa a esta concepção a visão do capitalismo liberal. Então seria melhor manter a estatização como está, porque de certa maneira existe uma salvaguarda maior contra os abusos do grande capital, dos donos dos meios de produção e dos excessos da "mais-valia". Mas, por outro lado, isso significa sustentar um Estado muito forte, e, como a sociedade civil que está por trás não tem ainda o amadurecimento histórico suficiente para controlar esse Estado, a sociedade fica extremamente manipulável diante dele. No Brasil, o Estado, de certa maneira, faz o que quer com a população. E por isso, por exemplo, denega a educação básica, com a mesma tranquilidade com que coloca na Constituição que todos têm direito a ela.

Um fenômeno típico desse tipo de postura é o de querer colocar tudo na Constituição, a título do Estado fazer isso ou aquilo, mas isso é de certa forma um artificialismo, porque o que faz a competência do Estado não é o próprio Estado, mas a sociedade civil que está por trás, no seu controle, na sua vigilância, no seu rodízio no poder, na estigmatização do mau administrador, o que contribui para diminuir a corrupção, e assim por diante.

Pode-se imaginar uma terceira postura diante do Estado, que eu pessoalmente prefiro e que costumo buscar na **Comuna de Paris**, porque me parece ser o escrito que de alguma maneira se aproxima dessa preocupação com um Estado menor, não em nome do capitalismo, evidentemente, nem em nome do socialismo real, mas em nome da

sociedade civil.

É um escrito complicado, de 1871, diante do fenômeno da comuna e que discrepa enormemente dos outros escritos de Marx. Primeiro, porque assume, de certa forma, que mesmo em situações mais avançadas do socialismo o Estado não morreria. Ele fala, pelo menos duas vezes, que poucas mas importantes funções restariam ao Estado, enquanto que nos outros escritos o Estado seria naturalmente extinto, não sendo preciso sequer aboli-lo em função da própria transformação estrutural. Não havendo mais a classe capitalista, o Estado, enquanto seu representante, se esvairia, deixando essa classe de existir.

Entretanto, diante de uma experiência concreta como foi a Comuna de Paris, embora muito rápida porque durou cerca de nove meses apenas, Marx fez reflexões muito divergentes dessa. Primeiro seria necessário organizar a sociedade, e a organização da sociedade traz a questão do poder. De certa maneira afirma que o poder não é supra-estrutural; o poder é infra-estrutural, uma necessidade básica da sociedade que está, evidentemente condicionada pela economia, mas não se confunde com ela. O poder existe também onde não está em jogo, em primeiro lugar, a questão econômica, assim como nas tribos primitivas houve poder antes de qualquer modo de produção e em outras situações ele existiu igualmente onde não existia a presença ostensiva da questão econômica.

Em segundo lugar, porque Marx adota uma maneira de argumentar que vai frontalmente contra o materialismo histórico. Hoje essa revisão está em andamento, sobretudo, desde o de Habermas publicado em 1975, **Para a Reconstrução do Materialismo Histórico**, que teve muita repercussão e inspirou outras interpretações. Isso, sem falamos grandes críticos contemporâneos como Castoriadis, que é acompanhado pelos críticos do socialismo real, particularmente por Bahro e outros, sendo que este foi expulso da Alemanha Oriental, a título da análise que fez do socialismo real, e, na Alemanha Ocidental fez o contraponto no sentido de repensar o Estado em termos do que ele deveria ser.

Se assumíssemos esse tipo de perspectiva, apenas para fins de análise, porque não há como realizar a Comuna de Paris no Brasil, evidentemente, verificaríamos que o que Marx colocou aí como teoria da democracia, teoria do Estado, teoria da participação popular, para meu gosto pessoal é das coisas mais interessantes, mais sensatas e mais aceitáveis que se poderia imaginar.

Primeiro, o fato de que não se pode fugir do poder; não adianta camuflar o poder, não adianta decretar o fim do poder. O poder é um elemento estrutural da sociedade, como depois iria assumir muito sensivelmente Mao Tsé Tung na experiência chinesa, onde não se discute se o Estado vai acabar, mas qual é o Estado que se vai ter.

Por aí se tem outro fôlego para discutir qual é o poder que se quer e cai-se certamente na discussão da democratização do poder. A democracia não foge ao poder. Exatamente o contrário disso: enfrenta o poder e, por enfrentá-lo, acha que a única saída é democratizar, é fazer as regras do jogo. Concede um poder que está dentro de regras de jogo. E aí se consagra, geralmente, o espírito muito claro da Comuna de que a única fonte do poder é a base, a base popular, e que o Estado não tem nada de próprio. O Estado não tem recursos próprios, o Estado não tem, no fundo, ideologia própria, o Estado não tem proposta própria, o Estado não tem poder próprio; tudo vem da base. Inclusive, na Comuna se consagrava o princípio, que depois foi abandonado por ser muito radical, de que toda pessoa que é eleita, pelo mesmo motivo pode ser deleita. Esse castigo que a base pode sempre propor a quem for eleito, deseleitando o eleito, é, de alguma maneira,

a garantia de não abuso do poder.

Marx então calcava muito o apelo à responsabilidade e este é o argumento principal contra o materialismo histórico. Diante do materialismo histórico não há nenhum sentido em argumentar a favor da responsabilidade, já que os argumentos decisivos são infra-estruturais, ou seja, determinados pelas transformações económicas. A Filosofia, o Direito, a Cultura, são elementos supra-estruturais, do mesmo modo que a ideia de que vamos dirigir a história por intenções, por boa vontade, pela consciência. Nas primeiras páginas da **Contribuição à Crítica da Economia Política** ele é abusivamente taxativo a esse respeito.

Mas, na Comuna de Paris, ele diz uma coisa completamente diferente, porque se pergunta como assegurar que uma pessoa que está no poder se mantenha fiel à base. Não encontrando nenhuma argumentação infra-estrutural para isso, insiste no argumento, entre aspas, da responsabilidade: o mandante tem que ser responsável. Tem que vir da classe trabalhadora, obviamente, mas no fundo precisa ser responsável. De alguma maneira, existe uma espécie de salvaguarda, que é exatamente o ambiente democrático que se pode criar com as regras de jogo: quem não for responsável, pode ser deseleito. Existe a necessidade de prestação de contas, existe um controle de baixo para cima, existe o rodízio no poder, absolutamente fundamental neste tipo de democracia.

Penso que essa questão tem muita importância para o momento brasileiro, em que corremos o risco de ter um Estado do estilo do capitalismo liberal que não nos convém porque recolocaria a selvageria do capitalismo, provavelmente em grande forma; nem nos conviria, a meu juízo, um Estado do tipo do socialismo real que, no fundo, encurrala a sociedade civil e leva ao seu afogamento. Nos conviria provavelmente um Estado diminuído por conta da sociedade civil, para que ela pudesse respirar amplamente. E uma das primeiras questões que se coloca é esta: sindicato livre. Sindicato até hoje no Brasil é órgão do Estado, o que não faz nenhum sentido. Isto leva também à constatação muito importante, de que não se pode afirmar que as políticas sociais sejam apenas políticas públicas. Esta é uma questão fundamental dentro dessa ótica.

Creio que existe política fora do Estado, inclusive contra o Estado, como, por exemplo, a política sindical, que é feita para controlar o Estado. Por isso penso que boa parte das políticas sociais deveria ser desse tipo. O crivo do Estado seria exercido pelas políticas originadas da sociedade civil e que se formam tendo em vista o exercício da cidadania, que se postam frente ao Estado não o considerando um Estado tutelar, doador, assistencialista, compensatório, mas controlando o Estado, tentando colocar no Estado o que convém aos cidadãos.

Queria, apenas a título de exemplo, ilustrar essa questão com dois passos importantes da política brasileira: um foi a proposta da desburocratização e outro a proposta de Hélio Jaguaribe em **Brasil 2000**, procurando retratar o que vejo de mais problemático neles.

A desburocratização, instituída em 1979, é uma proposta da burocracia para se desburocratizar. Trata-se de uma colocação absolutamente fantasiosa e farsante porque ninguém pode imaginar que a desburocratização possa ser feita pela própria burocracia. Com a Nova República tentou-se mudar a ótica da burocracia, mas uma nova ótica somente poderia provir da sociedade civil que lhe forneceria a medida, visto que, para tantos papéis tirados do circuito, outros quantos a ele eram acrescentados. As reclamações enviadas ao Ministério da Desburocratização lá morriam tranquilamente.

Então, começou a ser colocada a questão do consumidor, que ficou muito atual com o Plano Cruzado. O que seria a defesa do consumidor? A maioria já está tão viciada no

raciocínio que pensa que essa é uma questão do Estado, acreditando que é ele que vai defender o consumidor. Ao contrário, defesa do consumidor é a organização política competente do consumidor, inclusive contra o Estado. Se não soubermos ganhar esse espaço histórico, sempre seremos marionetes do grande capital e marionetes do Estado, que no fundo reflete o grande capital.

A ideia de que cada Estado tenha formas de apoio ao público, que tenha órgãos de reclamação, tribunais para julgar as causas e assim por diante, é certamente fácil de justificar, mas o Estado não pode substituir a própria sociedade civil. Por isso deveríamos motivar, apoiar - pelo menos não atrapalhar - o movimento das organizações dos consumidores. Vindo o Plano Cruzado, ficou cristalizado que aí não se andou e também se cometeu uma grande falha. Os fiscais do Sarney ficaram alertas 20 dias, depois, entraram de férias e de férias estão até hoje. Porque a sociedade não se mobiliza para isso, nem tem a tradição histórica para tanto, e acabamos de novo e sempre na SUNAB, que deve controlar os preços. Isso é uma perspectiva absolutamente perdida porque não há como controlar os preços sem que a sociedade civil assuma, junto com o Estado, ou às vezes até à revelia do Estado, esse tipo de tarefa.

Se se olhar também para outros países, sempre resguardando as dificuldades de comparação, vê-se que aqueles que têm uma inflação muito baixa, além de outras condições económicas, têm esta condição fundamental: uma sociedade civil muito mobilizada, capaz de colocar suas reivindicações. As próprias associações de consumidores às vezes são extremamente organizadas, contando com laboratórios próprios, e capazes de impor aos que têm dinheiro e aos que têm poder um certo recuo nas suas pretensões exacerbadas.

Evidentemente, uma proposta de desburocratização assim feita não podia durar, e o Ministério foi então suprimido no começo de 1986, voltando-se ao que era antes: a desburocratização burocrática.

O segundo exemplo interessante para analisar é o da proposta contida no livro Brasil 2000, para um Novo Pacto Social. Esta tem méritos académicos evidentes porque é feito por pessoas de grande porte intelectual, como Hélio Jaguaribe, Wanderley Guilherme dos Santos, Padre Ávila, mas merece críticas sérias. Traz uma proposta de política social, ou de política pública única. O Estado é que resolve acabar com a pobreza do pobre e a pobreza se resolve sem o pobre. Já isto bastaria para colocar uma crítica fundamental. É impossível imaginar uma superação da pobreza sem a participação do pobre. Ou seja, o pobre continua objeto de cuidados. Exatamente nesta expressão: é objeto, é uma coisa, é questão de cuidados. Defende-se um assistencialismo desbragado, a título de conversa sobre direitos sociais, que acho até um avanço em termos de conversa, mas, que em termos práticos, torna-se absolutamente impossível, porque procura-se imitar o Estado de Bem-Estar, que no Brasil nunca houve.

Veja-se o Programa do Leite aí defendido. Não tem sentido nenhum porque, em primeiro lugar, não há leite. Em segundo lugar, porque o que se atenderia da imensa pobreza que precisa de leite, não passaria de um, dois, três por cento, ou seja, pura política compensatória.

Aí se confunde o problema com o dos países do Welfare-state. Neles existe muitas vezes uma pobreza residual. A essa pobreza residual, que não é possível evitar nessas sociedades, pode-se tratar em termos compensatórios porque ela não compromete o orçamento da União. Certamente não se resolve a questão, mas como a pobreza não é extensa, as medidas paliativas surtem um efeito razoável. Esse não é, todavia, o caso do Brasil.

Aqui o Programa não tem nenhum sentido porque são certamente 40, 50 milhões de brasileiros que precisam de leite. Só a montagem do programa propiciaria uma corrupção inusitada. E por que ele é defendido? Porque constitui um instrumento de legitimação importante do governo, e, nesse aspecto, os autores da proposta estão cumprindo uma tarefa de legitimação interna do partido com o qual se identificam. Todo governo inteligente faz seu assistencialismo, mas temos obrigação de entender que assistencialismo é pura legitimação, não resolve nenhum problema. Lamento que pessoas desse porte defendam isso com tanta tranquilidade e não cheguem a colocar a questão da pobreza política da população em vez de apenas a questão da pobreza económica.

A proposta educativa contida no livro é, por sua vez, muito estranha e tola. Segundo ela se deveria tomar uma parcela dos alunos que não conseguem fazer o primeiro grau e são expelidos do sistema, os mais dotados, e oferecer-lhes oportunidades de prosseguir os estudos em outro sistema, logrando com isso a formação de uma elite alternativa.

Proposta inaudita porque, em primeiro lugar, a elite não se mede pela origem, mas pela sua posição dentro dos meios de produção. Se um indivíduo foi pobre, mas hoje possui grandes empresas, não faz parte de uma elite alternativa e sim de uma elite como qualquer outra. Aliás, quanto a isso, vale lembrar a experiência da Alemanha Oriental, que, depois da Segunda Guerra Mundial estipulou que 50% dos alunos da universidade deveriam ser filhos de agricultores. Uma ideia, à primeira vista, interessante, mas que não leva a sério as regras do poder da elite. Depois de uma década, quando esses alunos provenientes da área rural se tornaram professores da universidade, foram os primeiros a propor a eliminação da lei porque, segundo eles, entra na universidade quem sabe, sendo que, muitas vezes atrás daquele que mais sabe está exatamente o que tem mais. Portanto não adiantou esta elite vir da zona rural, porque no momento em que ela se tornou elite passou a pensar como qualquer elite.

No caso do Brasil há um erro primário na proposta de educação. Não podemos remendar o primeiro grau; temos é que fazer o primeiro grau. O problema está no primeiro grau que nós não estamos sabendo oferecer e não em inventar uma outra escola que tome os resíduos dessa e com eles forme mestres especiais.

Outro tema problemático no livro é a falta da perspectiva de organização política da população, que não é colocada em nenhum momento como um fenômeno importante, certamente porque a equipe que está propondo este tipo de política social realmente não valoriza esse aspecto. Por trás da concepção de política social paira a ideia da política pública de um super-Estado, que tudo faz, tudo resolve e substitui a cidadania civil. Para mim isso traz uma grande preocupação em termos de políticas públicas, bem como em relação à educação.

A educação vive exatamente esse conflito interessante que faz parte da democracia. Que interesse teria o Estado de promover a educação básica se com isso ele aumentaria a chance de controle do próprio Estado? Admitindo, como diz a lei, que o primeiro grau está voltado, entre outras coisas, para a instrumentação da cidadania, que interesse teria o Estado em fomentar a cidadania se esta conduziria os cidadãos ao seu maior controle? Talvez esta pergunta ofereça a resposta sobre por que temos uma sonhegação tão forte, tão tranquila, tão avassaladora do primeiro grau no país. Também explica, até certa maneira, por que isso acontece e a sociedade continua tranquila; o Estado denega um direito tão fundamental e a sociedade não reage.

O que realmente nos falta é a superação histórica desse tipo de pobreza política. De um lado, a educação deveria fazer isso e, de outro lado, a sociedade ainda não mos-

tra o amadurecimento para reivindicar, que produz o célebre círculo vicioso da democracia.

Eu penso pessoalmente que num país como o nosso hoje não há como mostrar que não existe dinheiro para educação básica. Isso sobra. O que falta, realmente, é superação desse gargalo político; o dinheiro está em outro lugar. Falta, certamente, decisão política, falta tomar a questão a sério e falta, sobretudo, este respaldo da sociedade civil, que, no caso não seria propriamente um respaldo, mas uma reivindicação em regra; seria obrigar o Estado a cumprir os seus mínimos deveres. Desde o problema de fazer do professor uma profissão decente, uma profissão atraente, pois que até hoje o magistério é uma antiprofissão. Ao nível do primeiro grau é, mais que tudo, uma condenação histórica, o que explica que mais ou menos um milhão de normalistas não dêem aula no país.

Evidentemente a educação não faz milagre, e não vai mudar a pobreza da criança, a pobreza da família. Acho que isso são pressões externas que a educação não conseguiria resolver por ela, mas aquilo que a educação pudesse resolver nós deveríamos fazer, e essa é um pouco a expectativa da Constituinte: que se tome um alento a mais, no sentido de que o Estado assuma essa tarefa. Então, sempre me questiono: assumir esta tarefa não é propriamente a decisão do Estado; é um empurrão da sociedade civil, é o controle da sociedade civil, é a presença da sociedade civil. Por isso poderia dizer com toda tranquilidade: enquanto não houver uma sociedade civil forte, mais ou menos organizada, capaz de controlar o Estado, capaz de reivindicar, nós não teremos a universalização da educação básica.

## COMENTÁRIOS

Jorge Carvalho do Nascimento\*

Antes de comentar sobre política social e política educacional, vou tecer algumas considerações sobre a teoria do Estado, porque, a meu ver, é exatamente o conhecimento que se venha a ter da natureza do Estado que oferecerá o tipo de leitura a ser feita da política social, da política pública.

Em algumas discussões se tem colocado uma antítese que põe de um lado o Estado e de outro a sociedade civil. Isso pode ser uma explicação muito pertinente, entretanto, às vezes somos assaltados por determinadas dúvidas porque a posição que faz a dicotomia Estado, de um lado, sociedade civil, de outro, tende a fazer com que vejamos o Estado com determinada linearidade e apliquemos essa mesma linearidade à visão da sociedade civil. Não posso afirmar, pessoalmente, que o Estado é o Estado simplesmente, ou que o poder do Estado se exerce e se configura unicamente na figura e no pensamento do Príncipe. Penso que dentro do Estado, desde o Príncipe até os súditos e os mais humildes, há algumas diferenciações e alguns zigzagues que fazem com que, em determinados setores, existam interesses que são em si contraditórios e até divergentes. Então fica difícil considerar um Estado que seja de todo bom, ou de todo condenável. Dentro dele há determinadas circunstâncias, problemas, interesses postos, que criam diferenciações. Mesmo porque, quem exerce o poder no Estado não é Estado, são grupos, que representam interesses, e, que muitas vezes, têm a ver com determinados movimentos da sociedade civil, mesmo se esse Estado, predominantemente, não privilegia a sociedade civil, estando distante do povo, da sociedade. Há pessoas concretas, com interesses concretos, exercendo o poder dentro do Estado, que levam à determinadas divergências.

Esse mesmo tipo de raciocínio pode ser aplicado ao que estamos chamando de sociedade civil, aos movimentos populares, aos movimentos da sociedade organizada, e neles também estão presentes tais contradições. Em algumas situações, determinado movimento que apontaria na direção de interesses populares, utilizando o seu discurso, pode ter atrás de si certos conteúdos ou grupos, que, antes dos interesses populares, estejam, na verdade, defendendo interesses nada populares.

A partir dessas inquietações e dúvidas, me proponho outra questão: se constato que todas as coisas que o Estado faz e nas quais ele se imiscui poderiam ser fundamentalmente colocadas contra os interesses do povo, da sociedade civil, mas constato ao mesmo tempo a inevitabilidade do Estado, do poder, eu não estaria chegando à cons-

\* Secretário de Educação de Aracaju, Sergipe.



tatação da inutilidade do Estado? Não estaria dizendo: "vamos ter um Estado porque temos de ter um Estado, mas o Estado é inútil!"

Tenho a impressão de que podemos comentar um pouco a contradição presente no Estado e nos movimentos da sociedade civil, de modo a colocar algumas possibilidades para sair desse dilema, dessa situação difícil. Se passarmos a considerar o Estado da forma como ele foi descrito, então, realmente, acho que teremos que lutar por diminuí-lo, por torná-lo muito simples e reduzido. E aí, se se começa a dizer que o Estado é ruim, que tem os problemas que estamos apontando e deve se reduzir, como diferenciar esse Estado do Estado Liberal, onde ele teria que administrar apenas determinadas coisas, sem interferir naquilo que a sociedade individual, privada, tem de bom? Coloca-se então, para mim, outra questão: nesse caso, a política pública, a política social não pode ser administrada pelo Estado. Nesse sentido têm razão os privatistas; a política social deve ser mesmo administrada pelos setores privados, porque são mais eficientes, não são tão maus quanto é o Estado e, evidentemente, portadores das virtudes que têm, podem atender melhor os anseios da população.

Mas se o entendimento não for esse, e sim o de que há contradição no Estado, assim como as contradições existem na sociedade civil, aí cabe uma pergunta no caso das políticas públicas, das chamadas políticas sociais, especialmente tendo como pano de fundo do discurso a preocupação com a chamada política educacional. Quais as suas finalidades e, mais ainda, quais as finalidades das instituições do Estado, instituições efetivamente públicas, que administram essa política? As pessoas que se utilizam dessa política têm com ela ganhos ou perdas? Ela é avanço ou é alguma outra coisa?

Se a partir dessa compreensão buscarmos o caso da escola, vamos verificar que no Brasil, a política social, a política pública, não tem sido uma dádiva de um suposto Estado provedor, de um suposto grande pai, mas, muito pelo contrário, tem sido resultado de uma luta árdua da população. Tem-se conseguido ganhos na direção da política social, mas ganhos penosos e custosos. No caso da política educacional, não precisamos nos estender muito porque há alguns estudos que estão dando conta disso, como os de Marília Pontes Sposito, e Maria Malta Campos, além de outras pessoas que procuram mostrar como essa luta vem acontecendo e apontam as dificuldades que a população e que a sociedade civil têm tido para arrancar do estado alguns elementos essenciais em relação às condições de vida. Não se trata, pois, de qualquer benesse de um Estado que, "maquiavelicamente" pensaria em tudo e se anteciparia sempre para evitar que houvesse conflito.

Não estou querendo dizer aqui que a política social é resultado apenas disso. Ela tem servido também historicamente como "para-choque de conflito", mas me parece que nos momentos em que o Estado assume determinados encargos da política social, ele tem assumido por forte pressão. Então caberia outra pergunta: nesse caso a política social seria o termómetro da temperatura democrática da sociedade? Creio que não. Porque assim como existem realizações da política social que procuram atender a movimentos reivindicatórios em momentos que se pode chamar de democráticos, existem também outros momentos, nada democráticos, onde a política social tem sido extremamente expressiva. Creio que não se pode, no caso, jogar com política social como termómetro indicador de temperatura democrática, porque corre-se o risco de reduzi-la a uma espécie de livro-caixa do Estado, com uma coluna de débito, outra de haver, onde, em determinados momentos, o povo como contador do negócio deve verificar a quantas anda a prestação de contas.

Se a sociedade administrada tem sido sensível para incorporar as reivindicações



relativas à política social e para inclusive fazer a manipulação dessa política, ela está estabelecendo, de alguma forma, o palco onde a política acontece, está apontando o espaço da reivindicação.

A política social representaria uma espécie de busca de consenso por parte do Estado e aí haveria uma determinada dificuldade de entendê-la, e também à política educacional, como um todo. A dificuldade seria da seguinte ordem: há uma preocupação de perceber em que medida o populismo tem estado presente, manipulando a política social. Como, na política da educação, tem se manifestado o populismo? Em relação à política social geral, o populismo se utiliza dela de diversas maneiras, mas em particular, na política educacional parece-me que, afora a possibilidade de atender determinados grupos que reivindicam a instalação de equipamentos escolares, aqui, ali, e acolá, não há muitas maneiras, quando se faz efetivamente política de ensino, de alimentar uma prática clientelista. Ora, o fato da escola não se prestar ao populismo, já tem sido percebido pelos elementos que dele se utilizam, os quais de alguma forma têm tentado descaracterizá-la, enquanto agência de ensino, procurando transformá-la numa agência mais susceptível a determinados mecanismos de política social, de assistencialismo, que podem ser viabilizados através do aparato escolar e que, de alguma forma atenderiam as demandas dos setores que estão clamando por relação de clientela.

A atual relação de clientela é diferente da relação de clientela do grande estágio populista do Estado brasileiro. Determinadas formas de manifestação da sociedade civil, que temos homenageado e que diferem das formas tradicionais de representação via partido, via sindicato, têm representado uma espécie de cliente coletivo. Na prática da política populista de clientela a relação tem se desviado um pouco da relação direta líder/liderado, e o liderado tem se apresentado ao líder de forma coletiva, às vezes através dessas organizações. Não quero generalizar essa situação, mas penso que em determinadas ocasiões isso aparece com muita clareza.

Há hoje na sociedade brasileira, um movimento que tem sido muito bem administrado por determinados setores do Estado nesse sentido. É o Movimento de Associações de Moradores. O Estado, a administração federal chegou a criar uma agência, a SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária - que lida diretamente com as organizações, sem necessidade de qualquer tipo de mediação. Os grupos organizados fazem a negociação da clientela diretamente com o poder central, e recebem verba para construir escolas, para construir equipamentos esportivos em bairros, para distribuir isso ou aquilo. Ou seja, a política social, que é de alguma forma uma cláusula do contrato social que mantém as relações da sociedade, tem procurado um novo fiador, que no caso, estão sendo as organizações.

Acredito que a sociedade brasileira não tem esgotado ainda as suas formas tradicionais de organização; não houve tempo suficiente para vivê-las. Mas me parece que há no momento uma certa euforia e uma perspectiva de se abrir mão de todas elas, em nome dessa inovação. Não podemos esquecer que o novo, pelo menos o novo que se apresenta enquanto discurso, muitas vezes não é o novo; é o velho travestido, o velho se apresentando com uma outra máscara. Se não tivermos a sensibilidade de procurar algumas respostas para a política social nesse tipo de questionamento, poderemos caminhar em direção ao velho, achando que andamos de mãos dadas com o novo.

Do ponto de vista da política da educação, se encaminharmos a questão por aí, o discurso que tem sido feito em função do novo o tem visto sob determinadas formas. Assim como no Estado Novo -, o novo era profissionalizar na escola - neste momento da sociedade brasileira, o novo na escola é fazer com que ela seja a provedora de todas as

coisas que a sociedade não está sendo capaz de prover. Não que eu ache que o Estado não tenha a obrigação de prover a população, mas existem outros mecanismos atuando aí e é exatamente por isso que se transfere para a escola outras funções.

A política de saúde já tem os seus mecanismos de clientela consolidados. Os Postos de Saúde, e os locais onde há o atendimento público de saúde, estão aí com o PSA - Programa de Suplementação Alimentar - funcionando e servindo muito bem. Ainda que eu não queria entrar no seu mérito, não posso negar que seja um instrumento de clientela eficientíssimo. Na escola não existe isso. Embora seja fundamental manter a política de alimentação dentro da escola, são acionados outros mecanismos para mantê-la aí.

A respeito, retomemos a discussão sobre a municipalização de ensino. A municipalização está sendo vista como a salvadora da escola pública brasileira e penso que nem tanto ao mar, nem tanto à terra, ela não é boa de tudo e também não é ruim de todo. Há determinados dados que não se tem como negar. Há determinadas regiões do Brasil, como a região Nordeste, onde 48% das vagas nas escolas são oferecidas pelo poder municipal. Como administrar isso? A escola municipal é de péssima qualidade; 49% dos professores leigos estão nela, a maior parte dos salários está abaixo do salário mínimo. Creio, porém, que a discussão não está em se o melhor é municipalizar, estadualizar ou federalizar. A discussão é o que fazer para que essa escola seja uma escola de boa qualidade. Não é a vinculação administrativa, a subordinação administrativa que deve indicar o grau de qualidade da escola. A questão é outra. Há realidades, como a do Estado de São Paulo, onde existe uma participação municipal quase insignificante. Então seria pouco racional querer transformar todo o ensino paulista, de repente, em ensino municipal. Não se trata de municipalizar ou desmunicipalizar, trata-se de uma escola que temos e com a qual precisamos lidar, pertença ela a qual esfera administrativa pertencer.

Nesse sentido têm aparecido determinadas propostas, não só no Brasil, mas na América Latina como um todo, refletindo uma tendência mais ampla segundo a qual o poder local é melhor do que o poder central ou do que outro tipo de poder. Na minha opinião elas são um pouco danosas.

Veja-se o exemplo da FAE, que com a proposta de municipalização da merenda escolar está se orgulhando de ter dado a alimentação escolar a mais de sete milhões de criança. No município de Aracaju, que conheço mais de perto, onde foi proposta a municipalização da merenda, e a FAE criou todas as facilidades para tanto, estávamos em vias de assinar o convênio, quando decidimos fazer um estudo sobre quanto custava a merenda que se oferecia via Programa Estadual de Alimentação Escolar, e comparar com o custo diário **per capita** da merenda no Programa Estadual de Alimentação escolar era de Cz\$3.56. A FAE estava oferecendo Cz\$ 1,08 por aluno aos municípios que aceitassem municipalizar a merenda. Nesse caso é natural que haja expansão da merenda e que se favoreça o poder local, que - dizem os defensores da tese - é mais eficiente do que o poder estadual que, por seu turno, é mais eficiente que o poder federal.

Por isso, creio que a democratização na verdade não passa por esse lugar. Ela passa pela possibilidade de intervenção da sociedade civil, mas intervenção no poder do Estado e não pela intervenção no não-Estado, e, não, pela transferência de poder desse Estado. No momento em que se achar que o Estado é forte demais - opinião com a qual não concordo - o que haverá no Brasil é a transferência de funções que são do Estado, para a iniciativa privada.

## COMENTÁRIOS

Osmar Fávero\*

Percebo ter havido, no decorrer deste seminário, um esforço para considerar, como políticas públicas, não somente as políticas governamentais. Da mesma forma, parece-me que se procurou entender as políticas sociais de maneira mais abrangente - ou seja, envolvendo esforços significativos de amplos os setores da população que lutam pela melhoria de suas condições de existência e pela democratização do país. Mas percebo que ainda corremos o risco de considerar a política educacional estritamente em termos de política de ensino. Em verdade, é quase abusivo falarmos em Ministério da Educação; temos apenas um ministério do ensino, e quase só do ensino escolarizado.

Ao falarmos de política educacional, devemos ter presente que a educação não se restringe às ações dos órgãos oficiais encarregados do ensino; há outras ações desenvolvidas na sociedade que são educativas; e há dimensões da educação que, felizmente, escapam ao controle do Estado. Por outro lado, não devemos dar categoria de política aos programas do Ministério da Educação, indiscriminadamente. Alguns desses programas, pela sua abrangência, ou pela importância dos seus objetivos podem ser assim considerados; no entanto, a maioria daqueles programas é imprópria e até imprecisamente classificada como políticas. Pelo mesmo motivo, não podemos centrar nossas observações, como normalmente fazemos, apenas na crítica a estes programas. Por mais necessárias e às vezes urgentes que sejam essas críticas, quando falamos de políticas, o nível deve ser outro. Um exemplo: estamos às voltas com o problema das universidades públicas: um programa, dito Nova Universidade, e uma proposta, o MEC/GERES, investem no que se tem convencido chamar de "modernização universitária". Pois bem, embora as críticas ao programa e à proposta sejam muitas e até radicais, e todas necessárias, poucas estão referidas ao contexto maior que gerou essa modernização da universidade, desde o final dos anos 50 pelos menos, passando pelo movimento da Reforma Universitária dos anos 60, pelos acordos MEC-USAID do governo autoritário, pelo discutível sistema de créditos, etc. Mais que isto, não se tem considerado o modo de expansão do ensino superior e o privilegiamento sistemático da iniciativa particular que há pelo menos trinta anos configura, esta sim, a política governamental para este nível de ensino, inclusive a reforma e a modernização das universidades oficiais, dentro dela.

De toda forma, a exposição de Pedro Demo situa a discussão em outro nível. E coloca outra ordem de problemas, alguns dos quais tentarei discutir. Em primeiro lugar,

\* Do Instituto de Estudos Avançados em Educação/Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

quero observar, insistindo no que Jorge Nascimento colocou logo no início de sua fala: é perigoso tratarmos do Estado, enquanto sociedade política, e da sociedade civil como coisas monolíticas. Um aspecto, em particular, sintetiza as dificuldades teóricas e práticas envolvidas: o fato de sistematicamente nos referirmos à sociedade civil como fraca, ou nos termos de Pedro Demo, falarmos de "pobreza política" da sociedade civil. Tomada em bloco e confrontada com o Estado, a primeira impressão pode ser de que ela é qualitativamente fraca. Se ficarmos nos exemplos dados: os sindicatos, as cooperativas, os partidos mais próximos do operariado, talvez isto seja verdade, no caso brasileiro. Mas, ainda neste caso, existem outros segmentos da sociedade civil que são muito fortes, por exemplo: as federações e confederações da agricultura, do comércio, da indústria, a UDR, assim como a OAB e a SBPC são instituições da sociedade civil - teríamos coragem de dizer que são fracas? Muitas associações da classe dominante manobram por dentro do Estado, enfrentam-no, disputam com ele; o subordinam muitas vezes. É a luta para manter a hegemonia, e nesta luta há forças opostas, há uma relação de forças. Ser vencido não significa não ter lutado. Uma política é sempre resultado de um confronto. Não se pode ignorar, por exemplo, que a política habitacional é, ao mesmo tempo, produto dos interesses das empresas construtoras e dos agentes financeiros, mas obrigatoriamente expressa hoje, como resultante, a pressão que as associações de mutuários vêm exercendo contra o caráter anti-social e arbitrário desta política.

Evidentemente, as instituições das classes dominadas são relativamente fracas. Serão sempre mais fracas que as instituições das classes dominantes, para que estas possam manter sua hegemonia - somatório de direção e coerção, nos termos gramscianos. Pela mesma razão, os movimentos sociais populares, na cidade e no campo, são fragmentados. Na perspectiva da construção da democracia, é essencial que as instituições de base popular sejam reforçadas e seus movimentos unificados. Acredita-se ser esta a função primeira de um partido político que assuma a defesa dos interesses das classes dominadas. Não cabe, no entanto, explorar este ponto aqui, neste momento. Gostaria de retomar a discussão no sentido de deixar mais claro, em primeiro lugar, o que estou entendendo por política pública, enfocando o setor educação e tendo presente o caso brasileiro. Em segundo lugar, pretendo explorar a dimensão expressamente política da questão abordada por Pedro Demo: afinal, o que nos impede de termos, pelo menos, um ensino fundamental e de boa qualidade, para todos? O que bloqueia uma política consequente de democratização do ensino?

Chama a atenção o fato da educação ter sido assumida como tarefa prioritária em boa parte dos programas eleitorais. A construção de escolas foi mesmo o carro-chefe da campanha brizolista, no Rio de Janeiro. Se podemos ver nisto o recrudescer do populismo, também não podemos negar que o acesso à escola e o desejo que o ensino seja de melhor nível é aspiração concreta, e às vezes primeira, das populações mais necessitadas. No meu entender, isto está bem estudado, numa longa evolução de pesquisas. Celso Beisiegel, Marília Sposito, Maria Malta, entre outros, têm mostrado que a expansão do ensino elementar - na forma escolar para as crianças e os adolescentes, ou via experiência de alfabetização para jovens e adultos, em geral associadas a outros conteúdos - não é uma dádiva do Estado, mas conquista das camadas médias e das camadas populares, principalmente nos últimos quarenta anos. Os governos populistas assumiram o atendimento a essa reivindicação. Mas há uma dimensão desse encontro - aspirações populares/atendimento governamental - que tem sido pouco explorada e que nos interessa em especial.

No início dos anos 60, quando se realizaram importantes experiências de educação



popular, movimentos muito expressivos, como o MCP - Movimento de Cultura Popular (de Recife, depois de Pernambuco, respectivamente nas gestões de Miguel Arraes como prefeito daquela cidade, depois governador daquele Estado); o MEB - Movimento de Educação de Base (promovido pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, em convênio com o Governo Federal); a campanha "De pé no chão também se aprende a ler" (da prefeitura de Natal, sendo prefeito Djalma Maranhão e Moacyr de Góes, secretário de educação); entre outros, foram movimentos que visavam oferecer educação básica às camadas populares. Os projetos originais compreendiam a oferta de escolas para crianças, expandindo as redes municipais existentes, e a alfabetização de adultos, em outro tipo de escolas (radiofônicas, no caso do MCP e do MEB), ou já incorporando o sistema Paulo Freire (no caso de "De pé no chão"). A ênfase nas atividades de cultura popular, principalmente por sua dimensão expressamente política e a impossibilidade de se dispor da memória destas experiências, por sua interrupção após abril de 1964, retardaram sobremaneira a compreensão de aspectos significativos das mesmas.

Silke Weber, da Universidade Federal de Pernambuco, estudando o MCP, revelou-nos que não só a educação era a prioridade mais fortemente reclamada (pelo menos no Recife, no início dos anos 60) como, pela primeira vez no Brasil, a população foi solicitada não apenas a aderir a um plano governamental, mas a participar de sua própria elaboração - de sua própria concepção, diríamos melhor. O que teria possibilitado isto? De um lado, a base popular que permitiu eleger políticos da oposição; de outro, o fato do governo eleito não ter tido possibilidade e talvez nem mesmo a intenção de oferecer à sua população nenhum plano, pronto ou esboçado - quer pela dificuldade de acesso aos elementos de diagnóstico disponíveis, quer pela natureza do compromisso assumido com a população. De uma forma ou de outra, é amplíssimo o apoio de instituições da sociedade civil ao Estado, neste momento, formando-se o que se designou, no caso de Pernambuco, como Frente de Educação Popular. Ao mesmo tempo, foi significativo o apoio que o Governo Federal emprestou ao plano de democratização das oportunidades educacionais.

A meu ver, neste exemplo, pode-se falar de uma política pública, pelo menos para o caso da educação, por conjugar a sociedade política, em termos dos governos estadual, municipais e federal, ao lado de intensa mobilização popular e compromisso de instituições da sociedade civil. Tudo indica que esta experiência teria viabilizado a participação popular exatamente onde o exercício do poder é fundamental: na esfera das decisões.

Passo agora a desenvolver o segundo ponto de minha exposição, trabalhando a partir do mesmo período. No início dos anos 60, a prática política de muitos que militavam nos movimentos de cultura e educação popular apontava muito claramente para a necessidade de um modelo diferente de sociedade. Quaisquer que sejam as críticas às propostas políticas estão formuladas - e não esquecendo a ingenuidade dos que acreditavam, implícita ou explicitamente, que o movimento educativo tinha a força de gerar o movimento social - a análise que se fazia da realidade brasileira e as bandeiras das reformas assumidas supunham uma mudança radical do modelo político e da própria sociedade. Vinte anos depois, quando os movimentos sociais recuperaram novamente sua força e quando se volta a colocar sua importância política, recoloca-se também em discussão a viabilidade da democracia nas sociedades capitalistas.

Em uma conferência na PUC/RJ, Marilena Chauí, em seu estilo ardoroso, coloca que os movimentos sociais apontavam "para baixo" e que precisariam assumir uma dimensão política expressa, que transformasse os esforços voltados para as necessida-

des locais e imediatas em aspirações mais amplas, em questionamentos mais profundos da sociedade. Seria a conversão (obrigatória?) do movimento social em movimento político (o que é bastante discutido, até os dias de hoje). Era o momento de criação do PT e sua fala marcou muito. Logo mais, num texto do CEDEC - "A Questão Democrática", retomado como um dos capítulos de **Cultura e Democracia** - Marilena Chauí desenvolve uma crítica aos modelos de democracia liberal, principalmente nas formas representativa e participativa, e coloca como alternativa a democracia socialista, discutindo em que termos se deve entendê-la, a partir dos exemplos históricos em realização.

É fundamental colocar-se em discussão o modelo societário, quando se abordam questões relativas às políticas sociais em geral e educacionais em particular. Deste ponto de vista, é bastante importante destacar-se uma colocação de Pedro Demo: não se conceber a política social a reboque da política econômica. Não quero dizer que seja viável desenvolverem-se políticas sociais desvinculadas da política econômica; nem que os programas sociais dos governos federais e estaduais não estejam sendo ou possam deixar de ser, a curto prazo, compensatórios. Ao contrário, quero deixar bem claro que, em última instância, a viabilidade de uma política social está na política econômica que a sustenta; isto é, deve-se considerar o projeto que se assume para a sociedade, por inteiro. No caso brasileiro, se se aceita o modelo econômico vigente sem criticá-lo em suas raízes, não se chegará nunca a entender porque não existe ensino fundamental para todos. Porque não se consegue ter um ensino de qualidade, pelo menos razoável, para as populações mais necessitadas. Não se entenderá nunca que as raízes dos problemas educacionais estão no modo de produção capitalista. É a sociedade brasileira, tal como está estruturada que produz o analfabetismo e a exclusão precoce da escola. De nada adiantam movimentos de alfabetização, nem se conseguirá ter escolas para todos, se não forem enfrentadas as verdadeiras causas destes problemas. Assim, não basta colocar apenas os papéis da sociedade política e da sociedade civil, mesmo com análises mais refinadas. É preciso entender que, fundamentalmente, este modo de produção gera uma sociedade que não é, nem pode ser, democrática. Em consequência, as políticas sociais acabam sendo "remendos em roupa velha".

Onde quero chegar? Em primeiro lugar, insisto, mais uma vez, na relação do político e do social com o econômico; em segundo, lembrar, novamente, que em termos de política educacional é preciso termos um horizonte bem mais amplo que o ensino e a escola. Creio que já estamos superando a dicotomia mal colocada entre educação formal/educação popular, pelo menos nos debates acadêmicos. As análises mais recentes sobre o lugar da educação (popular) nos movimentos sociais estão mostrando que é fundamental repor explicitamente a dimensão política do pedagógico, e vice-versa. É desta perspectiva que entendo a insistência de Pedro Demo sobre o direito à cidadania, como norte da política educacional. A prática da democracia é, em si, educativa. A prática social tem de se converter numa prática democrática; e esse movimento é um movimento pedagógico na sociedade e da sociedade. Os movimentos sociais parecem ser o grande laboratório onde se podem esboçar políticas sociais mais amplas e talvez mais eficazes que as políticas estatais; ou seja, gestar políticas públicas, no sentido amplo que procuramos fixar.

Em termos de política educacional, não basta, evidentemente, só a crítica ao elenco de programas descontínuos, episódicos, comprometidos com outros interesses que não educacionais, os quais não atingem, mesmo porque não se destinam a atingir, a raiz dos problemas educacionais e sociais. Evidentemente, não é possível pensar políticas ignorando-se o Estado. O Estado está aí, poderoso, e deve ter políticas que atendam às

necessidades da população, principalmente dos segmentos mais necessitados. Para elaborar estas políticas, no entanto, é preciso que se tenha uma clareza muito grande a respeito do que se quer para a sociedade como um todo. E se esta referência é obrigatória, é obrigatório também supor a prática política concreta das diferentes classes e frações de classes - a fim de se estabelecer o que se quer obter e como se pode obtê-lo, estratégica e taticamente.

Não temos tido muito presentes estes aspectos, no que diz respeito à política educacional. Investe-se muito nas críticas aos programas - da merenda escolar, do livro didático, contra o assistencialismo que se instalou a partir da escola e dentro da escola, sobre a inutilidade dos programas de formação dos professores leigos, etc. Mas poucas alternativas têm sido experimentadas. Acabamos tentando apenas melhorar as propostas do Estado, ou pelo menos moralizá-las e, no fundo, conseguimos apenas validá-las, de uma forma ou de outra, na maior parte das vezes. Sem esquecer frustrações maiores: quando se inicia a implementação de uma política alternativa e um vendaval de reações ameaça acabar com ela, como ocorreu recentemente na Secretaria da Educação da Prefeitura de São Paulo.

Pedro Demo, que trabalhou na elaboração do III PND da Velha República e do I PND da Nova, acaba de dizer claramente que pouco adianta colocar intenções nesses planos, elaborar os discursos competentes - pois estes não são mais que cortinas de fumaça. Isto reforça minha convicção de que é preciso trabalhar sobretudo privilegiando as instituições e movimentos sociais e populares existentes, se queremos que a política educacional realmente venha beneficiar os setores populacionais mais necessitados. E mais uma vez vale retomar a relação projeto social amplo e projeto educativo que colabore na construção de uma sociedade democrática, nos termos colocados por Marilena Chauí. Carlos Brandão trabalha essa relação, em "Educação Alternativa na Sociedade Autoritária", deslocando a tônica do conceito sobre educação (popular) das diversas atividades - escolarização, alfabetização, formação profissional, educação sindical, etc. - para o objetivo mesmo da educação (popular): contribuir para a produção de formas de conhecimento capazes de orientar e fortalecer a prática política das instituições e movimentos populares.

Como assumir este objetivo como fulcro de uma política educacional, no caso brasileiro?

## DEBATES - EDUCAÇÃO E POLITICAS PUBLICAS

PEDRO DEMO (INEP) - Vou fazer algumas colocações sobre os comentários dos colegas. Primeiro o do Jorge Nascimento, no que ele tem de comum com o do Osmar Fávero. Não tenho a retocar a crítica que fizeram sobre a impropriedade de uma antítese dicotômica entre Estado e sociedade civil; concordo com ela. Penso que nós mesmos, em vários momentos do dia, estamos ora no Estado, ora na sociedade civil. Minha postura é outra, no sentido de que entre o Estado e a Sociedade civil deve haver uma dialética democrática e que esse tipo de distância é fundamental, não podendo ser confundida a sociedade civil com o Estado e vice-versa, porque desaparece então esse ambiente do confronto democrático das alternativas. Caminharíamos aí para uma homogeneização total da sociedade, que é o risco do super-estado do tipo do socialismo real.

Eu pessoalmente aprecio não uma antítese dicotômica mas a ideia fundamental de que a sociedade civil precisa controlar o Estado e de que o Estado tem a tendência de escapar à sociedade civil. Assim, nesse sentido, o que Jorge Nascimento diz me parece uma posição típica do PMDB hoje, com a qual não concordo. Vou dar um exemplo conhecido de todos. A Fundação Educar cuida, durante o ano, de 300 mil adultos, quando os analfabetos do país estão em torno de trinta milhões, ou seja, ela se ocupa de 1% deles. Então, não se está fazendo nada. A solução do analfabetismo adulto está no primeiro grau, evidentemente. Se não resolvermos o problema no primeiro grau, nunca o estancaremos lá na frente. A semelhança do que ocorre no exemplo dado, creio que atacar a pobreza da população pelo Programa do Leite, considerando-o bom, tem essa mesma ingenuidade.

Tenho a impressão também de que há, na argumentação desenvolvida, um pouco a ideia saudosa de ser acadêmico, mas, ao mesmo tempo, estar no poder, a ideia do intelectual-orgânico. Eu pessoalmente penso que, quem está no poder, vive a lógica do poder. Não conheço poder que não tenha sua lógica. Então, por mais que se tenha antes feito todas as críticas, quando se está no poder não se gosta da crítica e isso não é defeito, é lógica do poder. Poder não é feito para ser transferido, poder é feito para ser mantido. O PMDB no poder é o governo, é a situação, e tem de enfrentar todos os problemas típicos de quem está na situação. Aí se coloca a dialética interessante de controle de baixo para cima, de controle da população, não favorecendo muito a ideia de que o Estado representa os interesses da população.

Minha experiência talvez tenha me estigmatizado, porque associo política social em primeiríssimo lugar a controle social, à desmobilização. E, diria mais, isso nem é um problema capitalista, é de qualquer Estado. Quem conhece os socialismos reais sabe que lá a política social não tem função diferente, ainda que ela seja muito mais profunda que a nossa, porque pelo menos as condições básicas de sobrevivência são resolvidas;

mas a desmobilização popular, embutida na política social nesses Estados, é extensiva.

Também não defendo a ideia de que política social possa ser administrada privadamente; o Estado deve fazer o que é função dele. Os países escandinavos têm um super-estado, mas absolutamente controlado pela população. O povo vive atento à conduta de cada deputado, senador, ou chanceler, à quantidade de funcionários públicos, ao que é pago pelo Estado, ao que é gasto no Estado. Por isso, o grande Estado escandinavo, presente em tudo e em todo lugar, não deixa de ser uma criatura da sociedade civil, ao contrário do Estado que quer fazer da sociedade civil sua criatura. Aí o Estado cumpre com os deveres: educação para todos, pública, gratuita e laica, não só no primeiro, mas até o quarto grau; saúde, e tantas outras coisas que a sociedade vai conquistando e impondo ao Estado.

Não se trata, nesse mesmo estilo de raciocínio, de transferir para a sociedade civil obrigações do Estado. Eu mesmo sempre fiz muitas objeções no Ministério da Educação, a que se levasse as escolas comunitárias ou a comunidade participante a construir as escolas. Do mesmo modo, considero inaudito o fato de que hoje, no Distrito Federal, por exemplo, cada escola tenha automaticamente sua associação de pais, ou seja, de que o pai que matricula o filho já esteja na associação. E qual é a finalidade da associação de pais? É pagar os pequenos estragos da escola, assumir serviços que são do Estado, que não têm nada a ver com a comunidade. A associação é feita para controlar escola, para verificar o nível de ensino, e aí não vamos confundir, de novo, Estado e sociedade civil. Penso que os pais não podem simplesmente entregar a criança ao Estado; têm que ter o controle desse processo, do que o Estado faz da criança, de quem é o professor, da qualidade de seu trabalho, do salário que ele recebe.

Atualmente ando questionando a supervalorização do econômico. Também não iria ao extremo de dizer que a educação tem que ficar na área política, porque penso que o importante da educação não está na área econômica; creio que os dois lados estão absolutamente comprometidos, mas não acho que a mera solução econômica traga necessariamente soluções políticas.

Sei que existe sobre isso uma grande divergência teórica, mas me filio muito mais à releitura dessas questões mais próxima de Mao, ou de Habermas, e de todos os que, de alguma maneira, acham que uma explicação monocausal, como é essa que aos poucos vai colocando tudo no cabide da economia, não dá conta da realidade, assim como também não vale o contrário, isto é, colocar tudo no cabide da política. Por isso, penso que é melhor tratar com o econômico e com o político, sempre que possível juntos, em algum momento mais um ou mais outro, mas de qualquer maneira, pensando que no fundo trata-se da mesma problemática. Osmar Fávero diz muito bem em termos de política social: "política social que não traduz transformações econômicas não é nada". Assim como a política econômica que não traduz transformações sociais também não é nada, porque se ela fizer só mudanças econômicas, também não chegará ao social.

Quanto às colocações de Osmar Fávero, algumas creio que já respondi, pelo menos em termos de não fazer uma distinção estanque entre sociedade civil e Estado. Também acho muito interessante a afirmação de que a política da educação hoje é simplesmente uma política instrucional, não é mais uma política de formação, é uma política de informação. O povo distingue muito bem, por exemplo, um professor de universidade que é grosseiro, um homem bem informado mas não bem formado, porque trata mal as pessoas. Mas nós perdemos essa ligação, estamos em outra órbita, porque a proposta de educação é uma proposta instrucional, técnica. Formamos técnicos de educação. Penso que se poderia perfeitamente defender que a última coisa que a educação é, é uma

questão técnica. A educação é uma questão política, é uma questão da formação da cidadania de um povo; nisso ela é insubstituível, nisso ela é tão importante quanto a economia, creio eu.

Sinto uma certa supervalorização nos meus dois debatedores com respeito à força dos movimentos sociais, à força da sociedade civil. Creio que têm razão no sentido de que a sociedade civil não é só a sociedade popular mais desorganizada, mas que existe uma parte muito organizada que está sempre no poder, que são os capitalistas, a Igreja, o Exército, a UDR, e que pela simples razão de estar organizada, sempre mora pelo menos perto do poder. Creio, porém, que a desorganização da sociedade civil, o que eu chamo de pobreza política, é muito maior do que imaginamos, e é o que mostram as pesquisas e o que aprendi com a prática participativa.

Se estabelecermos alguns critérios para avaliação do que é uma associação, como um exemplo, o da representatividade das lideranças, verificaremos que a maioria delas não os preenche. A legitimidade do processo, os estatutos dessas associações, o uso do poder, os direitos e deveres deixam muito a desejar; a participação da base, sobretudo, é um fiasco quase que genérico. Nós mesmos na universidade, quando reunimos os professores colocamos numa assembleia geral cerca de 15% a 20% deles apenas, e é esse grupo restrito que resolve pelos demais, quando qualquer proposição de democracia primária diria que a maioria começa com 50% mais um. Inúmeras associações de microempresários, que dizem que têm 500 sócios e reúnem 50, só têm 50 efetivamente, não 500 sócios.

Temos tipicamente no país uma democracia eufórica, movimentos sociais muito efêmeros. Lembrem-se do exemplo de Lajes, tão decantado. Márcio Moreira Alves escreveu um livro sobre a experiência, mas Dirceu Carneiro ao se candidatar a deputado, o partido lá perdeu as eleições e a administração passou para o PDS. As associações de bairros, por exemplo, duram enquanto têm o líder à frente. Os partidos políticos são sobretudo os seus líderes.

A pobreza política do país não permite a institucionalização da democracia, que depende tradicionalmente da boa vontade dos líderes, dos coronéis, dos grandes homens. Não vale, pois, a pena camuflar isso: o Estado no Brasil é de um paternalismo deslavado, inclusive este do PMDB. E nesse aspecto insisto que a lógica do poder é mais forte que os nossos desejos teóricos; o esforço muito grande de descobrir uma sociedade civil já presente, que vai manobrando, ocupando espaço, calibrando o Estado, parece-me um pouco de fantasia intelectual.

A educação nesse sentido é uma coisa absolutamente fundamental, porque não sei se é possível sair da miséria política, tão grande quanto a miséria econômica neste país, sem, pelo menos, a educação básica. Creio também que o Estado nega a educação básica porque tem medo de ser controlado, de enfrentar a verdade; as oligarquias não querem isso.

Concordo muito com Osmar Fávero na preocupação de não ficar só no escolar, visto que hoje, realmente, nós fazemos apenas uma proposta escolar; as propostas são muito magras, muito imediatistas, e talvez, se pudesse realmente discutir se existe uma política de educação. Existem programas dirigidos mais ou menos no estilo dos próprios administradores, e disso eu tenho um exemplo muito próximo. O INEP produz muita pesquisa, mas a sua utilização na política educacional tende a ser praticamente nula. Como se podena mudar isso? Estamos muito distantes de fazer com que o administrador se interesse por pesquisas, por estudos aprofundados que fundamentem uma política educacional. Os administradores são muito fugazes, estão no poder, às vezes, por alguns

meses, e tratam de fazer qualquer coisa, de preferência uma obra pública concreta onde escrevem o nome, e é tudo.

Entretanto, a qualidade da educação, todo esse pano de fundo que nos interessaria como educadores, inclusive os processos associativos onde realmente se faz profunda educação além da escolar - por que não há educação mais importante do que essa que cimenta a democracia, e nem sempre ela é feita na escola - isso ainda está muito perdido entre nós.

Concordo também com a ideia da importância da luta política nos espaços organizáveis. Eu, pelo menos, ainda acredito nessa possibilidade da organização competente, da cidadania popular, que passa pelas grandes organizações do tipo sindicatos, partidos, cooperativas mas, também pelas pequenas organizações, sobretudo por aquelas onde se pode unir o econômico ao político, onde haja também um espaço de produção, para que a democracia não fique apenas na mão de gente de boa vontade mas que, estando incrustada na sobrevivência do dia-a-dia, se torne também uma necessidade cotidiana. Creio que na pequena produção do Brasil, tanto rural quanto urbana, existe um espaço muito grande de luta. O que chega na mesa da grande massa brasileira é produzido aí; do mesmo modo, o emprego, a renda, a cadeira, os móveis, a cama, não são da Sears ou da Mesbla.

Daí a potencialidade de mobilização. Penso que talvez essa produção organizada através dos pequenos produtores, desde os rurais até os urbanos, pudesse alterar um pouco as coisas no país, em termos da revisão da sistemática dos bancos, inclusive a dos bancos oficiais, da mudança no estilo de produção, extremamente selvagem ainda. O Estado costuma tratar essas questões como esmola. Fez até o estatuto para o microempresário, quando é o microempresário que tem de elaborá-lo, tem que conquistar o direito de fazê-lo como acha que deve ser feito, não se entregando ao Estado, mas utilizando o Estado. Então me parece que o fundamental não é estabelecer uma dicotomia estanque entre Estado e sociedade civil, mas conservar o seu relacionamento democrático, dialético.

MARIA MALTA CAMPOS (DPE/FCC) - Fico preocupada sobretudo com a primeira colocação de Pedro Demo, porque acho que ela pode levar a uma omissão de quem está no poder. Creio que a sociedade não é democrática porque o Estado perde importância ou porque a responsabilidade do Estado diminui e é repassada para outros grupos. A sociedade é democrática porque o Estado responde a camadas mais amplas da população do que tem respondido até agora. E o Estado brasileiro tem se caracterizado por responder a um setor muito pequeno da sociedade que está, aliás, muito bem representado junto ao próprio Estado. Pelo que estamos lutando? Para que esse Estado tenha a sua atenção, seus serviços, seus programas e suas políticas voltadas para os interesses da maioria da população.

Penso ainda que essa questão da pobreza política da população brasileira preocupa a todos nós. Concordo, plenamente, com a colocação da educação como uma das formas de superar esses problemas, mas não posso deixar de lembrar que isso também é produto de uma repressão que foi feita sobre as formas ainda incipientes, precárias, de organização que em alguns momentos históricos a população conseguiu. Tanto isso é verdade que, na medida em que a sociedade se abre novamente, essas formas de participação reaparecem, reaparecendo as organizações. Elas são precárias sim, são efêmeras, têm pouca representatividade, mas existem e penso que é com elas que se pode construir uma democracia melhor; é abrindo espaço para que essas formas, ainda incipientes, se alfabetizem politicamente, ganhem maturidade, que se vai conseguir, real-

mente, caminhar um pouco no sentido da democracia.

CÉSAR PAIVA (NEPP/UNICAMP) - Uma vez que a nossa pobreza política é fruto de repressão secular, o florescimento da sociedade civil é um processo contra a repressão, portanto revolucionário. Quando Pedro Demo fala a respeito da dialética dessa relação entre Estado e sociedade civil, com a qual eu concordo plenamente (e também acho que o Estado no Brasil é muito forte), há um outro lado da questão que não foi abordado. Na medida em que o Estado é, na verdade, uma expressão de relação de forças - militares, políticas, económicas, organizacionais -, representa uma determinada composição de forças, específica, revolucionária, progressista, não se poderia colocá-lo também na condição de educador da sociedade civil.de modelador? O Estado também intervém, não só a nível económico, mas a nível da sociedade civil. Não estou nem defendendo esse tipo de intervenção, simplesmente acho que ele se manifesta, às vezes, historicamente.

PEDRO DEMO (INEP) - Para discutir essa questão poderíamos talvez falar de um exemplo concreto: será que o PMDB, chegando ao poder, não fez um processo de educação da sociedade civil? Há coisas válidas como a mobilização popular que levou às "Diretas Já", à eleição de Tancredo Neves, que foi encaminhada por esse partido. A própria eleição aqui de pessoas do PT, juntamente comas demais, são manifestações interessantes de educação popular. Mas creio que isso deve ser visto com olhos extremamente críticos, porque toda educação participativa não o é por vocação; a educação por vocação é domesticação. Para que ela seja participativa precisa haver um processo muito grande de autocritica e aí está, talvez, a função dos partidos. Não há o que impeça necessariamente que um partido seja autocrítico.

O exemplo mais interessante que talvez se conheça na história é a social democracia da Europa, onde ela, apesar de ser Estado, conseguiu se coligar bastante bem com as camadas populares, com os operários, por exemplo, e melhorar muito as condições do capitalismo naqueles países, ainda que se trate de capitalismo de centro. No Brasil, entretanto, estamos no estágio em que, se o Estado não estorvasse, já nos faria um grande favor, como no caso da questão sindical, porque ele é de tal forma manipulador, de tal forma potente, inclusive pela conjunção com as classes altas, que tem um poder de barganha, de manobra impressionante. Nós, até hoje, temos um sindicato no Brasil que é órgão do Ministério do Trabalho.

Uma posição muito pessoal minha: tenho uma profunda desconfiança do Estado brasileiro. O que o Estado joga fora de recursos, o que faz de inutilidade é impressionante. Basta dizer, por exemplo, que dos programas económicos que desenvolve, o que chega à população carente não é mais do que 30%; o resto fica no próprio Estado e na oligarquia. Por isso não tenho argumento para ficar elogiando o Estado, embora faça parte dele também.

ELBA DE SÁ BARRETO (DPE/FCC) - Quero colocar a questão dos movimentos da sociedade civil em outro âmbito, o daqueles que se afiguram muito identificados com certos segmentos das camadas populares e que, na retaguarda, estão escorados por outro grande aparato de poder, a Igreja, embora nem sempre nas suas manifestações fique explicitado o jogo de poder entre a Igreja e o próprio Estado.

PEDRO DEMO (INEP) - No semestre passado, a A.E.C. (Associação de Educadores Católicos) reuniu-se em Brasília com cinco mil participantes de todo o país, o que interpretei como uma demonstração de força diante do Estado, e que coloca o MEC numa situação muito delicada porque, de um lado, a Igreja defende a reforma agrária, mas acredito que ela quer como contrapartida o subsídio à escola privada. A meu ver a Igreja tende a se confundir com o capitalismo liberal porque no fundo cai na argumentação de

que a escola privada é o espaço de preservação da liberdade individual, quando, na verdade, a escola é para quem tem posses. Sem simplificar o seu papel, penso que as Comunidades Eclesiais de Base, a própria defesa da reforma agrária, são méritos dela, talvez. Se um dia, neste país, terra for direito, deveremos em grande parte à Igreja. É difícil até explicar porque a igreja se aferrou tanto a essa questão, para a qual ela tem contribuído muito, mas não se deve esquecer que ela é um dos setores tradicionalmente organizados na sociedade e que, por isso, mora no poder, o que também produz umas farsas muito comuns.

**AZUETE FOGAÇA (CENAFOR)** - Não deveríamos estar olhando também para os movimentos sociais, principalmente os movimentos educacionais que correram paralelos às iniciativas estatais, no mínimo nos últimos 20 a 25 anos, para verificar se de uma certa forma - e principalmente quando a Igreja estava presente - eles não concorreram exatamente para esvaziar a possível pressão popular pela escola oficial pública e gratuita?

**OSMAR FAVERO (IESAE/FGV)** - A Igreja se associou ao Estado muito intimamente na questão da escola. Ela, que é realmente a grande beneficiária do salário-educação, deixou um pouco de lado o projeto da escola elementar. Creio, como o Pedro Demo, que a Igreja tende a garantir o direito de receber verba do Estado para manter as suas escolas, que sem ele não têm condição de substituir, e luta por isso defendendo aqueles velhos direitos da escolha da família.

Não me parece que quando a Igreja articulou os movimentos sociais ela possa ter abafado a demanda pela escola pública. Nos movimentos rurais, que conheço melhor, ela está defendendo o direito dos sem-terra de terem a terra e lhe está escapando uma análise mais ampla que indica que grande parte da população do meio rural já é proletária, trabalhando ou como "bóia-fria", ou efetivamente inserida num sistema de produção assalariado.

Quando se trata do problema dos sem-terra, fica a questão da escola um pouco mesclada pela simples razão de que eles não têm localização física, então as coisas fundamentais, institucionais do tipo, escola, Igreja, mudam muito pouco de configuração. Entretanto, quando se toma a população já proletarizada ou assalariada, propriamente dita, aí é muito clara a aspiração à escola para os filhos, e não só como aspiração à promoção social. Nesse aspecto penso que a Igreja nem tocou, inclusive porque ela não trata com esta população, estando muito mais ligada a um segmento que é tipicamente a população da reforma agrária do Sul do país.

Do pouco que conheço no Norte e Nordeste, a questão é mais complicada. Aí eu não vejo colocado o problema da escola e sim o problema da educação, da educação popular em geral, mas praticamente da educação política. E não sinto que a Igreja tenha horizonte para tratar dessa questão na escola; para mim, ela ainda trabalha com um modelo de escola muito tradicional, defendendo-a de um lado, e, tentando, de outro, fazer aquela oferta "meio alfabetização/meio catecismo", que foi típica do MEB, e que, no fundo, regrediu nas áreas de fronteiras. Tenho a impressão que a Igreja neste aspecto perdeu terreno; se ela quisesse realmente ter um projeto social mais agressivo teria reposto o projeto educativo em outras dimensões.

**CLAYTON DE OLIVEIRA (S.E. Santa Bárbara d'Oeste/SP)** - Neste ano tem-se discutido muito intensamente a questão da municipalização do ensino. A partir de um congresso que houve, no Recife, o tema se estendeu rapidamente como rastilho pelo país, culminando com o Congresso Nacional de Secretários Municipais, em Brasília, em setembro passado. O MEC e outros órgãos públicos como o CENAFOR e a FUNDAÇÃO,

têm dado todas as condições para que essa discussão caminhe e alguns têm visto a municipalização do ensino como algo já decidido. Como o próximo ano é um ano de Constituinte, e essa é uma questão que provavelmente esteja em pauta, não sei bem quais são as intenções dos defensores - e há ardorosos - dela. A preocupação seria a de criar ou manter os currais eleitorais? Uma desconversa para que não nos preocupe-mos com outras grandes questões, do tipo qualidade do ensino; ou um modismo que leva a julgar que a democracia se obtém automaticamente com a descentralização?

PEDRO DEMO (INEP) - Achei bem colocado o que Jorge disse. Talvez eu divirja um pouco da importância que ele atribui ao poder local; ele parece não ter muito entusiasmo pelo poder local ao passo que eu já teria um pouco mais. Penso que o tempero do centro tem que estar neste poder local, senão o centro realmente avassala tudo, mas essa é uma discussão complicada. Eu ainda acredito no federalismo, faço parte de uns grupos de desenvolvimento alternativo e penso que democracia boa é a pequena; a grande é do tecnocrata.

Tendo a achar que o ensino básico deve ser municipal, mas concordo com Jorge em que a questão básica não é se o ensino é do município, do estado, ou da União. Se nós defendêssemos a municipalização para que a Educação tivesse um arraigamento mais forte na comunidade, tivesse, inclusive, expressão cultural própria, sem com isso se tornar provinciana, isso seria interessante. Entretanto, em termos econômicos claros, a grande maioria dos municípios brasileiros são ficções. Mesmo se gastassem tudo o que têm de impostos na educação não teriam como promovê-la.

Af deve prevalecer o esquema federalista segundo o qual, se o município não pode, deve entrar o estado; se o estado não pode, deve entrar a União, porque a argumentação deve ser outra, como diz o Osmar. Temos que fazer uma argumentação política sobre a universalização da educação básica, não a argumentação econômica da formação de recursos humanos, que se propõe a resolver questões econômicas. Não resolvemos nenhuma questão econômica com a educação. O que podemos resolver com a educação é a questão da pobreza política. Temos que pagar bem o professor e ter boas escolas por uma questão política e por um argumento político. O que não pode ser é que o município ofereça a educação que cabe no seu orçamento.

Acho que a questão fundamental, que Jorge bem colocou, é a do Estado assumir o compromisso de que precisa colocar a criança na escola e conservá-la até a oitava série. Isso não é nenhum enigma; é algo relativamente simples de fazer. Não se faz por uma razão política.

OSMAR FÁVERO (IESAE/FGV) - A única vez que eu vi colocada a questão da municipalização de maneira diferente foi na III<sup>9</sup> Conferência Brasileira de Educação, em Niterói, em debate feito pelo Neidson Rodrigues no entusiasmo da reforma do ensino em Minas Gerais. Ele assumiu um certo desafio de pensar em outros termos as relações Federação-União-Estado e Município para a educação e perguntou por que não fazer uma carreira nacional de magistério? Efetivamente se poderia pensar, para efeito de mudar a correlação de forças, que o município se encarregaria da construção e da manutenção das escolas e que o Estado se responsabilizaria pela formação do professor, numa carreira do magistério que fosse nacional. Pelo menos se tentaria aprender o problema dos professores leigos de maneira diferente, uma vez que não adianta tentar acabar com os leigos porque para cada 10 que se formam, haverá mais 10 ou mais 12 não formados em função do tipo de escola que existe aí.

Toda a estrutura, tal como ela está posta na educação, precisa ser repensada. Não cabe haver a escola municipal, a escola estadual e escolas federais, por exemplo.

Para repensar essas relações, que são tradicionais seria importante equacionar diferentemente a carreira do magistério, formulá-la a nível nacional. Por aí se entraria no essencial da escola, e se apreendena a municipalização por outro lado, ainda que isso não bastasse.

Existe um leque de estudos bastante razoáveis sobre relações intergovernamentais, no caso específico da educação, realizados pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro). Esse foi um projeto que abortou na medida em que começou a fazer críticas à partilha dos impostos. Era um projeto tradicional do ponto de vista metodológico, mas bastante sério em termos de discutir as coisas fundamentais. Creio que há experiências de sistemas municipais que deveriam ser repostas e reestudadas em termos de estar mais próximas da população quanto ao atendimento das necessidades; embora sendo mais pobres, elas estariam dando resposta melhor do que os sistemas estaduais.

CÉSAR PAIVA (NEPP/UNICAMP) - A bandeira da municipalização não é nova. Ela tem uma tradição longíssima em nossa história educacional, inclusive. Um aspecto sobre o qual os próprios técnicos do IBAM chamam a atenção é para o denominado princípio de simetria na organização dos municípios brasileiros. A grande maioria deles não tem condições de manter o sistema escolar, é extremamente dependente de transferências e mesmo que se modifique o sistema de rendas distribuídas através de uma reforma tributária, o envio de maiores recursos para os municípios não substitui a criação de incentivos ao desenvolvimento de suas condições económicas. Para que seja assegurada uma autonomia efetiva, é preciso que a manutenção das escolas seja assegurada pela riqueza criada dentro do próprio município. Uma simples mudança no sistema de transferência de rendas pode dar continuidade à dependência que é criticada atualmente.

JORGE NASCIMENTO (S.E. Aracaju/SE) - Eu penso que o que há de fundamental nessa discussão sobre municipalização é que a municipalização não é fundamental. Está se trocando, confundindo, colocando perfumaria na discussão para não discutir o fundamental, ou seja, a garantia da escola básica de oito anos. É preciso considerar, entretanto, na discussão da municipalização, a natureza do Estado Federativo que temos. Há um processo de municipalização nessa discussão por parte da administração federal. Visto que determinadas administrações estaduais são hostis à administração federal da educação, a municipalização elimina um intermediário; é mais interessante para a administração federal relacionar-se diretamente com o município, nesses casos. Eu acho que este também é um dado importante que está posto na mesa.

Há entretanto uma outra questão importante. Em nome de não aceitar a tese da municipalização não se pode fazer de conta que não existe uma escola pública municipal, numericamente muito expressiva neste país. Só que essa escola é de baixo nível, de péssima qualidade, muito pobre. Então como fica essa escola?

ELBA DE SÁ BARRETO (DPE/FCC) - A escola municipal está concentrada sobretudo no nordeste, nos bolsões de pobreza extrema que são a maior fábrica de analfabetos do país, onde não se consegue oferecer a educação básica à população. Pensando em como lograr saldar a dívida do país com essa população, quero levantar a questão da carreira do magistério, considerando os recursos que lá existem. Estabelecer-se uma carreira nacional creio que é uma saída, porque a questão do professor leigo é bastante artificial. Produz-se e reproduz-se o professor leigo exatamente porque as condições de salário e de trabalho no magistério são aviltantes. Uma carreira docente com níveis mínimos de exigência não pode ser sustentada pela maioria dos municípios do Nordeste, onde o ensino é municipal. O estado tem mais condições de sustentá-la, e, nesse senti-

do, eu veria como positivo um esforço do estado, para que supra exatamente as áreas mais deficitárias.

Uma outra alternativa aventada é a complementação do salário do professor pelo governo federal. Isso possibilitaria pensar na carreira docente, porque sem complementação de salário é impossível pensar na carreira, com o professor ganhando 10% do salário mínimo. Aí coloca-se a questão da dependência município-estado de um modo muito forte, mas de qualquer maneira eu vejo que para esta região a solução restrita ao nível local não dá conta da magnitude do problema. Nesse sentido, vale a pena pensar em alternativas que possibilitem maior flexibilidade na utilização dos recursos humanos da região, com uma intervenção na base da carreira mas que não feche a questão nos municípios, visto que há pólos em que há professores mais qualificados e há, certamente, municípios em que não há, inclusive, pessoas de 2º grau para assumir o órgão municipal de ensino. A política suicida que certos grupos do Nordeste estão fazendo, de querer municipalizar o ensino em função de um jogo político muito restrito, é absolutamente desastrosa quando se pensa no papel redistributivo que as políticas sociais têm que desempenhar. Ou se compartilha responsabilidades nas diferentes instâncias, ou essa solução vai ter um encaminhamento político estreito que interessa a grupos muito reduzidos e não resolve absolutamente a questão da escolarização da população.

## QUESTÕES SOBRE A AVALIAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

Maria Machado Malta Campos\*

O que eu vou fazer aqui hoje são apenas alguns comentários a respeito da questão da avaliação, partindo, sobretudo, da minha experiência, que é muito mais na área educacional, e, dentro da área educacional, da criança pequena, de zero a seis anos de idade. Quero colocar algumas perguntas sobre essa realidade da prática ou da não prática da avaliação em relação aos vários programas públicos que se dirigem para esta ou aquela clientela, considerada como alvo

A primeira pergunta que às vezes eu me faço é a seguinte: como considerar se vale ou não a pena contratar uma avaliação para determinado programa? Sabemos que existem várias agências ou instituições que têm como norma, no financiamento de programas públicos, exigir que uma certa porcentagem dessa verba seja utilizada numa avaliação; e, muitas vezes, se exige que esta avaliação seja feita por uma instituição independente, uma instituição que seja diferente daquela que está implementando o programa. E aí entramos nós, da Fundação Carlos Chagas. O problema com o qual nos deparamos, então, é que, na área da educação da criança pequena, a maior parte dos programas têm como características básicas uma extrema fluidez, um caráter informal, uma falta de definição clara dos meios a serem utilizados para aqueles objetivos que são definidos nos planos iniciais. Em comparação, a parafernália que se espera que usemos nessas avaliações costuma ser totalmente desproporcionada em relação às próprias características desses programas. Os principais modelos de avaliação disponíveis são, geralmente, modelos que já foram testados em outros países, principalmente nos Estados Unidos, e são modelos que pressupõem não só uma clareza de objetivos do programa a ser avaliado, mas também uma clareza de seus métodos e de técnicas. Pressupõem, portanto, um mínimo de previsibilidade na organização e operação desses programas. Ora, nós sabemos, de antemão, em relação a alguns programas aqui no Brasil, que estas características não existem. Como então aplicar a esses programas tais modelos de avaliação? Esta é a minha primeira pergunta, porque a impressão que tenho, muitas vezes, é que, dadas as características de alguns programas, seria totalmente ocioso gastar uma verba adicional para avaliá-los quando as condições básicas, mais concretas, estão faltando no programa propriamente dito. Sentimo-nos, às vezes, como avaliadores externos, até incomodados de termos um computador a disposição quando as professo-

\* Da Fundação Carlos Chagas, Departamento de Pesquisas Educacionais, São Paulo.

ras que vamos avaliar não têm sala, quadro-negro, papel e lápis para trabalhar, só para dar um exemplo.

A segunda pergunta que eu faço é a seguinte: dados todos esses problemas e alguns outros que vou colocar mais adiante, como avaliar, que tipo de avaliação devemos usarem relação à maioria desses programas.se, de qualquer maneira, eles forem sujeitos a uma avaliação? Sobre essa questão existe um trabalho muito interessante, do cientista social Howard Richards, que foi contratado por uma agência internacional para avaliar um programa pré-escolar, de caráter informal, que se chama "Padres y Hijos" desenvolvido na área rural do Sul do Chile. Esse avaliador, que tem uma competência muito grande no manuseio das técnicas mais sistemáticas e sofisticadas de avaliação, baseadas na relação custos-benefícios, é contratado nos Estados Unidos e vai para o Chile para avaliar o programa. Lá chegando, ele que é uma pessoa extremamente cuidadosa e respeitosa, vai, então, conhecer de perto o programa. Pega lá um ônibus, depois um jipe e vai para os pequenos lugarejos no Sul do Chile, no meio da névoa, da neblina, da chuvarada e do lamaçal que existem na região, observar o trabalho. O programa "Padres y Hijos" é basicamente ligado à Igreja, e tem as características de um programa de educação popular, no sentido de que envolve diretamente a população na sua própria implementação, e, dadas as características da população, que vive esparsa por essa região, utiliza muito o trabalho com a família. Na medida em que Richards vai se enfronhando nesse programa, ele vai percebendo que os seus objetivos são muito mais amplos do que aqueles que estavam declarados nos textos que ele havia recebido nos Estados Unidos. O programa, realmente, não está só preocupado em melhorar as condições de aprendizado das crianças no momento em que entram no primeiro ano da escola, mas visa também à mobilização, à conscientização, ao envolvimento dos pais, não só na questão da educação de seus filhos, mas na sua própria situação de trabalhadores rurais. Enfim, é um trabalho que tem uma dimensão ideológica e política, que não estava explícita nos planejamentos escritos, por motivos óbvios. Ele cada vez vai percebendo melhor isso e, inclusive, contesta que o programa produz alguns efeitos não esperados pelos seus próprios organizadores. Uma das coisas que Richards verifica é que o nível de alcoolismo dos pais das crianças atingidas pelo programa havia diminuído consideravelmente, coisa que ninguém estava explicitamente visando.

Esse trabalho é muito interessante porque, ao longo do texto o autor vai contando suas experiências de avaliador e dialogando com a pessoa que o havia contratado, que ele trata de "minha cara avaliadora". Ele transcreve suas cartas para ela, nas quais discute as inadequações do modelo de custos e benefícios para avaliar o que estava observando **in loco**. Só estou citando esse trabalho para mostrar como essa questão do modelo que se usa para avaliar um determinado tipo de programa, é realmente uma questão importante. Entretanto, essas restrições não implicam no descarte dos estudos empíricos quantitativos para a avaliação de programas educacionais. A questão é que, algumas vezes, existem escolhas inadequadas, em função das características de determinados programas.

O terceiro aspecto que gostaria de discutir é a questão da avaliação de custos. Esta é uma questão extremamente importante, porque é claro que não adianta somente verificar se um programa apresenta bons resultados; é preciso saber se existe algum tipo de compatibilidade entre aqueles bons resultados e os recursos que se colocaram nesse programa, e se com aqueles mesmos recursos não se poderia ter conseguido resultados ainda muito melhores. No entanto, no caso dos programas educacionais, essa questão dos custos sempre aparece mediada por uma série de outros aspectos que

acabam ocasionando dificuldades muito grandes para sua avaliação.

Existe nos programas educacionais, principalmente na faixa zero a seis anos, uma enorme sobreposição de órgãos e de instituições responsáveis, que atuam paralelamente, cada uma com competência relativa a uma série de programinhas isolados. Quando se comparam os custos entre esses programas, geralmente se comparam os custos diretos, ou seja, os custos envolvidos diretamente no trabalho com as crianças e com as professoras. Os custos da máquina burocrática responsável por implementar aquele programa são deixados de lado. Ora, sabemos que estes custos indiretos pesam extremamente nesses programas e que, na maioria dos casos, a verba que acaba chegando no fim da linha é muito pouca, em relação àquela que fica retida no financiamento desses escalões burocráticos intermediários, que estão sendo duplicados, triplicados, quadruplicados em função dos diversos programas atuando na mesma área.

Recentemente tivemos um exemplo aqui em São Paulo muito interessante, através de uma polémica que se travou numa comissão de inquérito promovida pela Câmara Municipal, que tentou investigar a questão das creches municipais. A prefeitura, nessa época - administração 1983/1985 - alegava que o custo das creches diretamente geridas por ela era extremamente elevado em relação às creches diretamente construídas por ela, mas repassadas para a administração de instituições particulares. Para comparar esses custos, fazia o seguinte: computava como custo da creche gerida pelas instituições particulares os custos diretos, e, no caso das creches geridas diretamente pela prefeitura, computava também os custos da máquina burocrática, desde o gabinete da Secretaria do Bem-Estar Social até as unidades de supervisão que funcionam nas administrações regionais. Uma primeira questão que levantamos - trabalhávamos como assessoras dessa comissão de inquérito - foi a seguinte: se essas unidades regionais da Secretaria do Bem-Estar Social são responsáveis pela supervisão técnica e pedagógica, tanto das creches geridas diretamente pela prefeitura como das creches geridas pelas instituições particulares, por que esse custo não está sendo repassado também para as creches que nós chamamos aqui de indiretas, que são as creches particulares? Essa pergunta, evidentemente, não tinha resposta, porque é claro que aí havia um viés muito grande no critério utilizado. Então, percebemos que, nesta questão de custos, havia uma manipulação evidente e, quando refizemos o cálculo, verificamos que sim, as creches diretamente geridas pela prefeitura eram mais caras, custavam mais por criança do que as outras, mas a diferença era muito menor e podia ser, inclusive, diminuída ainda mais, por uma série de medidas administrativas que a prefeitura não estava disposta a tomar naquele momento. Isso é só para mostrar como essa questão dos custos, que parece ser uma questão puramente matemática, deve ser tratada com bastante cuidado e, inclusive, com certa malícia, para não se cair em armadilhas.

Uma outra questão que eu acho importante colocar em relação aos custos dos programas educacionais é a seguinte: os programas têm alguns objetivos a curto prazo e, no caso da educação, eles forçosamente têm objetivos a médio e a longo prazo. Isso tem implicações para os custos, como veremos neste exemplo: se temos como prioridade política, como meta, a montagem de um sistema educacional que tenha continuidade, que tenha permanência, que funcione razoavelmente bem daqui para o futuro, para uma determinada faixa de criança - como as de quatro a seis anos, digamos, que queremos todas na pré-escola até o ano 2.000 - então temos que começar a investir desde já na construção de um know-how nessa área. Temos que pensar na formação de quadros técnicos, de professores, na construção de uma tradição de trabalho com essa criança, na escola. Ora, sabemos que isso dificilmente se consegue através de programas de ca-

ráter emergencial, que começam hoje e terminam amanhã, depois começam de outra maneira, e assim por diante, cada um com um nome diferente, com uma equipe diferente. Esses programas nunca conseguem se somar, não são capazes de consolidar o capital de conhecimento e de experiência, que no campo educacional é fundamental e que sempre mostra seus resultados muito depois; não mostra hoje, nem depois de amanhã, nem no ano que vem. Leva tempo. Ora, se já sabemos disso, e todo mundo que trabalha no campo da educação sabe disso, mesmo que um programa pré-escolar, hoje, custe mais, mas tenha algumas características que garantam essa continuidade e essa possibilidade de construção de um futuro menos incerto, então nós queremos sim esse programa que custa mais hoje. Nós o preferimos, mesmo que a curto prazo, os resultados sejam muito semelhantes a um outro programa que custe menos. E por motivos muito sólidos, muito concretos. Esse é um exemplo de questão que tem que ser levado em conta no momento em que se realiza uma avaliação que vai embassar uma política educacional. Como o anterior, demonstra que a avaliação de custos depende da adoção de critérios que são, em última instância, de caráter político.

O quarto ponto que eu queria levantar refere-se ao uso dos resultados das avaliações que são realizadas. Aparentemente não existem problemas aí. Numa administração que tenha um mínimo de racionalidade, esses resultados deveriam ser levados em conta para próximas formulações ou reformulações dos programas adotados. Entretanto, não é isso que vemos hoje no Brasil. Nós, que trabalhamos numa instituição que muitas vezes fornece pareceres e realiza diagnósticos, inúmeras vezes vemos o nosso trabalho engavetado, porque aquela equipe que entra hoje num determinado órgão, seja federal ou seja de qualquer nível de governo, simplesmente desconhece a avaliação que foi encomendada há seis meses atrás. Não só desconhece esses resultados, como toma decisões que os contrariam frontalmente, que negam os estudos que foram encomendados por esse próprio órgão. Isso é uma coisa que se vê constantemente, e não só na área da criança pequena.

No caso dos programas relativos a crianças de zero a seis anos, existe um trabalho muito interessante, muito simples, muito barato, que foi feito pela Aparecida Franco, a pedido do governo, que avalia alguns programas da LBA e da FUNABEM. A autora selecionou alguns casos que correspondiam aos principais modelos de programas utilizados por esses dois órgãos, para o atendimento da criança, em vários pontos do Brasil, fez uma descrição breve de cada um e uma avaliação dos custos - incluindo não só os custos cobertos pelos órgãos, mas também os custos imputados à própria população, caracterizada como carente, que se propunha atender - e chegou a algumas conclusões bastante importantes, a meu ver. Recentemente, os jornais divulgam uma notícia dizendo que a LBA decidiu não considerar mais como sua população alvo a criança de zero a seis anos, mas o chamado "menor", de zero a 18 anos, o que contraria frontalmente alguns dos resultados desse trabalho e de outros trabalhos também. Então, constantemente, estamos assistindo a esse processo: as avaliações, quando existem, simplesmente são jogadas fora, são esquecidas.

Nesse momento chego à minha quinta pergunta: já que o governo parece que não gosta muito dos resultados das avaliações que ele mesmo encomenda e paga, então qual seria a outra maneira de utilizar esses resultados em benefício do aprimoramento e da ampliação das políticas públicas? Acho que temos de pensar no outro parceiro da história, na sociedade que está sendo alvo dessas políticas, na população que está se utilizando dos serviços prestados por essa política, ou está sendo deles privada. Como instrumentar essa população, como instrumentar a sociedade civil, para que tenha infor-

mações e dados que as balizem na sua mobilização e na sua reivindicação? Porque não um DIEESE da avaliação? Que tal um DIEESE que tenha dados, que indique: "Olhem, não confiem nesse tipo de programa, isso aí é conversa fiada, já mostrou que não dá certo... ou: "Tal programa, dizem que é caro, mas não é caro nada, vejam, comparem, o quilômetro do metro custa tanto e esse programa custa tanto, é barato..."

E claro que existem vários problemas que teriam que ser enfrentados numa linha de trabalho desse tipo. O primeiro problema é a própria precariedade de organização e de capacidade de conseguir informações que os movimentos sociais, em geral, têm. Os sindicatos já conseguiram um apoio importante, que é o DIEESE, mas os movimentos sociais de base territorial, em geral, têm pouco apoio e, quando têm, é muito localizado, muito esparso; mesmo os movimentos sociais das camadas médias são extremamente mal informados. As informações, neste país, circulam muito pouco, até mesmo na imprensa.

O outro problema refere-se às dificuldades de funcionamento das várias unidades de serviço-escolas, posto de saúde, creches-ondas, tradicionalmente, não são previstos mecanismos que permitam a troca de informações, de comunicação entre os usuários e os escalões responsáveis pela gestão de um determinado serviço. Como esses mecanismos não existem, o que ocorre é que a reclamação, a queixa, mesmo que seja individual, do usuário de um determinado serviço, que também, constitui uma avaliação, uma avaliação que esta pessoa está fazendo daquilo que lhe está sendo oferecido, esta avaliação não caminha, não tem pontos de chegada. Por uma questão até de tradição cultural - veja-se um trabalho muito interessante de Da Matta em que ele discute o conceito de cidadania na cultura brasileira - não há uma aceitação do direito de queixa daquela pessoa que está sendo atendida por um determinado funcionário: a professora acha que a mãe não tem direito de se queixar porque ela não entende de educação; o médico acha que o doente não tem o direito de se queixar por ele não entender de medicina. Mas também existe a falta de consciência do direito de reclamar por parte do próprio cidadão, que está sempre numa situação inferiorizada.

Finalmente, ainda discutindo essa questão das avaliações do ponto de vista dos movimentos populares, quem está tomando decisões a respeito de políticas públicas, tem que considerar que, mesmo não tendo canais apropriados para se expressar, a população faz avaliações sobre os serviços que lhe estão sendo prestados. E não só isso; ela toma decisões em cima dessas avaliações, as quais acabam influenciando na demanda dos próprios serviços públicos. Vou dar um exemplo, que está sendo constatado por uma aluna minha, aqui na zona sul de São Paulo e que eu acho bastante interessante: na região de Taboão da Serra existe um grande déficit de serviços de saúde, e sobre esse problema está sendo feita uma pesquisa, por parte dos órgãos da Secretariada Saúde, para verificar quais são as expectativas da população em relação a esses serviços. Há uma tese, bastante aceita nos meios de saúde pública, dando uma prioridade muito grande ao que eles chamam de "unidades básicas de saúde", que seriam os postos de saúde de bairro visando atendimento mais simples, em detrimento de unidades mais complicadas do tipo pronto socorro ou hospital. Ora, essa pesquisa está mostrando que a população não concorda com isso, ou seja, a população não quer posto de saúde, quer hospital. Acontece que os postos de saúde funcionam extremamente mal: não têm médico, não têm vacina, não têm remédio. E os hospitais, por piores que sejam, têm essas coisas. De forma que as pessoas preferem tomar três conduções, chegar de madrugada e fazer fila, para serem atendidas num hospital a ir ao posto de saúde. É claro que essa preferência decorre de uma avaliação que a população faz do serviço que está disponível. E quando não se

leva isso em conta, pode ser até que o plano de expansão dos serviços de saúde seja comprometido. Não estou dizendo que se deva optar só pelos hospitais e não pelos postos de saúde, mas acho que esse tipo de expectativa precisa ser levada em conta porque não se trata de algo irracional; ela provém de uma avaliação que as pessoas fazem e para a qual não existem canais apropriados de expressão.

Por outro lado, nós também teríamos de pensar, visando essa instrumentação da população, em formas de democratização do acesso aos indicadores sociais que já existem, que já são escolhidos, pelo IBGE e outros órgãos. Muitas instituições, nos níveis federal, estadual, e municipal, estão constantemente produzindo dados, que, embora de forma indireta, permitem que se ache alguns resultados de políticas públicas adotadas anteriormente. Um exemplo recente foi a questão da mortalidade infantil, quando investimentos maciços por parte do governo anterior na área de saneamento básico realmente provocaram mudanças nesse indicador em determinadas regiões do país.

Para terminar, eu gostaria de levantar ainda uma outra questão, que é a da influência que se percebe em várias políticas adotadas, de avaliações que foram feitas internacionalmente e que repercutem no país. Recentemente Fúlvia Rosemberg deu o exemplo de um técnico de uma agência internacional que dizia já não suportar mais assistir à africanização da América Latina. Ele fez essa observação porque existem diagnósticos feitos nos países centrais a respeito do Terceiro Mundo, que supõem que os países aí incluídos não são muito diferentes entre si. Esse técnico estava dando o exemplo de alguns países da África, que estão vivendo uma situação, tanto econômica como social e política extremamente diversa da nossa. Alguns diagnósticos são feitos por essas agências internacionais, baseados na realidade desses países; a partir deles são formuladas propostas que depois são repassadas para realidades completamente diferentes. No caso da educação, geralmente, isso leva à preferência por soluções informais, por exemplo, atender as crianças embaixo de uma árvore em vez de construir uma sala de aula.

É claro que esse tipo de influência tende a acontecer cada vez mais, esse intercâmbio só tende a se acentuar. Mas podemos tentar reverter isso a nosso favor. Podemos nos informar a respeito das avaliações existentes sobre políticas já adotadas em outros países e a respeito das avaliações alternativas que às vezes chegam a conclusões diferentes das oficiais. Podemos nos informar a respeito da origem de certas propostas. Por que agora, na América Latina inteira, está se propondo a municipalização do ensino? De onde veio isso, qual é a origem dessa proposta, qual é a raiz dessa concepção de programas comunitários, com várias aspás nesse "comunitário", que estão surgindo nos países da América Latina, muitas vezes desconhecendo a própria organização social que aí prevalece?

Termino por aqui, lembrando que me propus tão somente a colocar questões sobre a avaliação de programas educacionais, a partir de uma experiência mais prática que teórica na área da educação da criança pequena.

## EDUCAÇÃO E POLITICAS ESPECIAIS

Dermeval Saviani\*

Primeiramente, queria colocar uma questão mais geral como pano de fundo de minha exposição. Ela diz respeito a minha estranheza com relação à expressão "política social". Em 1984, participei de um simpósio sobre "A Política Educacional no Conjunto das Políticas Sociais", ocasião em que externei essa estranheza, uma vez que a denominação política social sugere a existência de políticas que não são sociais. Isto se agrava com a denominação correlata adotada em alguns locais, de políticas públicas, o que sugere, então, a existência de políticas privadas. Procurando entender a razão dessa denominação, me ocorreu que, na verdade, ela traduz já uma confissão tácita do caráter anti-social da economia. E, sendo a política econômica anti-social, é preciso constituir políticas que compensem o caráter anti-social da economia e que são denominadas políticas sociais. O caráter anti-social da política econômica está ligado ao caráter privado da economia. Uma economia centrada na propriedade privada, se organiza e se desenvolve segundo os interesses privados. Consequentemente, a partir daí, é possível entender a denominação de políticas públicas para as políticas chamadas "sociais".

Efetivamente, desde as leis fabris inglesas, até o chamado "Estado do bem-estar" das democracias sociais atuais é possível perceber a formulação de políticas chamadas "sociais" ou "públicas", cujo papel fundamentalmente é o de compensar os efeitos anti-sociais da economia. Na fase do capitalismo concorrencial isso se dava sem que uma política econômica, propriamente, fosse formulada, porque não se admitia a intervenção do Estado na economia. Na fase posterior, quando se introduz a exigência da planificação, inclusive das atividades econômicas, surgem, então, as políticas econômicas, que não são as políticas sociais e as políticas sociais ou públicas prosseguem, com formulações alternativas à tendência que domina na política econômica.

Diante desse quadro, as políticas sociais acabam sendo formuladas tendo em vista, fundamentalmente, as camadas assalariadas e, de certo modo marginalizadas da estrutura social, da estrutura econômica. Nesse sentido, termina se configurando uma política para os pobres que assume, também, as características de uma política pobre para os pobres. É isso que tem provocado as mobilizações da sociedade no sentido de reivindicar um montante maior de recursos públicos para o âmbito das políticas sociais, em confronto com os recursos que são previstos para a política econômica. Essa luta significa uma luta pela valorização da política social e, no limite, ela implica uma luta pelo desaparecimento da política social, pois se a luta pela valorização da política social

\* Da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e do Conselho Estadual de Educação de São Paulo.



vai às raízes do problema e toca no caráter anti-social da economia, ela acaba se constituindo numa luta pela transformação da própria economia. Esta luta, uma vez vitoriosa, a política social acaba perdendo sua razão de ser, não tendo mais sentido se falar em política social. No momento em que todas as formas de ação política se convertem em ações sociais, ou seja, numa economia socializada, perde sentido uma política social, porque a própria política económica se converte em política social. Esse é o pano de fundo geral em que pretendo inscrever a discussão sobre as políticas especiais e a educação.

A educação é entendida, normalmente, como um aspecto das políticas sociais. Considero que a política educacional, ou seja, que o dever do Estado em relação à educação não se justifica apenas em função do caráter específico da política social. Considero que isso tem a ver com o tipo de modalidade que é a educação em confronto com a produção material e que justifica que esse tipo de serviço esteja a cargo do Estado. Mas esta é uma questão que também extrapola o âmbito deste debate e não vou explorá-la.

Para efeitos de nosso debate, considerar a política educacional como uma dimensão da política social significa, fundamentalmente, considerar a política educacional como tendo compromissos com as camadas populares, isto é, com aquelas camadas que não se beneficiam diretamente do desenvolvimento económico. Nesse sentido, me parece que a questão central da educação diz respeito ao desenvolvimento intelectual das massas.

Quando afirmo que a questão central da educação diz respeito ao desenvolvimento intelectual, encaminho a discussão entre a educação e as chamadas "políticas especiais". Essas políticas especiais, quando associadas à educação, via de regra, se justificam a partir de quais constatações? Elas se justificam a partir da constatação do fracasso escolar das camadas populares. E esse fracasso se traduz em quê? Esse fracasso das crianças na passagem da primeira para a segunda série do primeiro grau significa o quê? Significa um desempenho considerado insatisfatório no aspecto cognitivo, ou seja, no aspecto do desenvolvimento intelectual. Então, aí, passa-se a considerar que, para ter um desenvolvimento intelectual satisfatório a criança necessita de algumas pré-condições, como, por exemplo, a alimentação, ambiente familiar adequado, e, assim por diante. E aí, então, são acionadas as políticas especiais, como por exemplo a merenda escolar.

Diante desse quadro colocaria a questão que talvez pudéssemos debater hoje: as políticas especiais se configuram como iniciativas cuja resultante é favorável ou desfavorável à educação? Em termos mais simples, as políticas especiais são pró ou contra a educação? São atividades que facilitam ou dificultam, ajudam ou atrapalham o processo educacional de desenvolvimento intelectual das massas?

Obviamente elas sempre se justificaram pela ajuda, pelo auxílio que lhes caberia prestar ao desenvolvimento escolar, portanto, ao desenvolvimento intelectual das crianças das camadas populares. Gostaria, no entanto, de discutir aqui o papel oposto que elas vêm desempenhando e que, de certa forma, me parece predominante em relação àquele papel proclamado de um influxo positivo em relação ao desenvolvimento intelectual das massas.

A premissa da qual se parte, obviamente, é aceitável. É claro que o desenvolvimento intelectual supõe determinadas condições sem as quais ele será grandemente dificultado ou até inviabilizado. Uma dessas condições é contornar-se a questão da fome, da subnutrição e da desnutrição. Outra questão é a do ambiente favorável porque o trabalho intelectual exige determinados hábitos de contensão física que não podem ser ob-

tidos nas condições que dominam a vida das camadas trabalhadoras em nosso país. Nós sabemos que as populações dos meios rurais demonstram dificuldades de desenvolvimento intelectual mais intensas, em boa parte, justamente porque elas estão habituadas a um estilo de vida em que o requisito do controle físico, do hábito de contenção física para se dedicar aos estudos, não está dado. Nos meios urbanos, essa questão parece ser menos problemática do que nos meios rurais, porque as condições de vida nos meios urbanos dos trabalhadores urbanos envolvem determinados hábitos de contenção física que não estão dados no meio rural. Refiro-me especificamente aos trabalhadores urbanos, porque as cidades comportam também toda uma faixa da população que mora nas periferias urbanas e que poderíamos chamar de lumpem cujas condições de vida são mais graves do que as do meio rural.

Quando se levanta a questão de que o ambiente é um pré-requisito necessário para o desenvolvimento intelectual, ou que morar em condições subhumanas interfere no fracasso das crianças nas escolas significa que em casa elas não têm o mínimo ambiente para estudar: não existe uma mesa, um local onde elas possam se concentrar em silêncio, em que possam manusear seus cadernos, seus livros. Esta é uma condição de vida que interfere negativamente no desenvolvimento intelectual das crianças e, portanto, interfere negativamente nas chances de êxito das crianças nas escolas.

É nesse quadro que se vem, ultimamente, colocando propostas de trato da questão educacional, propostas que envolvem não apenas a abertura de escolas, de tal modo que as crianças tenham a possibilidade de se matricularem para frequentar as aulas, mas, também, propostas no sentido de que a permanência das crianças na escola ultrapasse o período de aulas. É a proposta da escola em período integral, como ocorreu no Rio de Janeiro e como também foi lançada em São Paulo através do Programa de Formação Integral da Criança (PROFIC).

Esta proposta, à primeira vista, viria no sentido de criar condições para que o desenvolvimento intelectual das crianças possa ocorrer. No entanto, me parece que o problema que acaba interferindo nessas propostas é o fato de que elas não se têm construído sobre uma base de entendimento da educação, tendo por objetivo principal propiciar o desenvolvimento intelectual das crianças. Nesse sentido, elas acabam se transformando, então, em propostas que visam a desenvolver atividades de assistência à criança, mas que em lugar de propiciar aquelas condições satisfatórias ao desenvolvimento intelectual, acabam por se desviar deste objetivo.

Vou analisar a proposta do PROFIC no quadro da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo para ilustrar este tipo de colocação. O PROFIC foi lançado com o objetivo de estender o tempo de escolaridade das crianças para oito horas diárias. Até aí, a proposta parece correta: trata-se de uma medida que realmente é necessária e que, sem isso, dificilmente serão superados os altos índices de fracasso escolar das crianças das camadas populares. De outro lado, o PROFIC também sugere uma política de governo que extrapolaria o âmbito da Secretaria da Educação. Isso também é algo louvável porque de há muito os que batalham em educação, e em outras áreas das chamadas políticas sociais, têm levantado a questão da descoordenação das ações, têm levantado a questão da ausência de uma política integrada que permita que as diferentes áreas da administração pública se articulem, reunindo esforços e recursos, em direção àqueles objetivos fundamentais que precisam ser atacados.

Nesse sentido, formular um programa a nível de governo, e não apenas de política de uma Secretaria, configura-se como algo importante, inclusive talvez até como uma via para corrigir determinadas distorções. Nós da educação vimos, já há um certo tempo,

criticando o fato de que se sobrecarregam as escolas e os professores com um conjunto de atividades que os retira da sua função principal, que seria justamente aquela que garantiria o trabalho pedagógico que propicia o desenvolvimento intelectual das crianças. Na medida em que os professores têm que se envolver com a merenda, em que tempo destinado às aulas tem que ser retirado para que se faça a distribuição da merenda, isso acaba por provocar consequências negativas em termos do período de trabalho pedagógico necessário para que o aprendizado se dê. Nós vínhamos criticando esta questão e a nível de uma política de governo poder-se-ia, eventualmente, contornar isso, uma vez que as iniciativas que não são propriamente pedagógicas, educacionais, poderiam ser assumidas por outras Secretarias.

No entanto, em que pesem esses dois aspectos que acenavam para uma proposta válida do programa, foi possível evidenciar que a preocupação central não era, propriamente, o desenvolvimento intelectual das crianças. Basicamente, a preocupação central parecia estar em se tomar conta das crianças para retirá-las da rua. Ora, não basta isso para se atingir os objetivos educacionais, não basta retirar as crianças da rua e colocá-las num ambiente supervisionado, num ambiente, até certo ponto, controlado. É necessário que este tempo em que se estende a permanência da criança nas escolas seja organizado, de modo a se possibilitar que o objetivo de desenvolvimento intelectual dessas crianças venha a ser atingido.

Não estou entrando, aqui, no caráter solto do PROFIC que põe a perder, inclusive, aqueles objetivos mais assistenciais que o programa propunha. O PROFIC é solto e fragmentado. Quando se pergunta "o que se pretende com ele e quais são os objetivos", a resposta que vem é: "os objetivos vão ser definidos por cada comunidade, por cada local, cada município". De outro lado, este tipo de atividade é feito de forma fragmentária, sem uma política global. Aqui destaco um outro aspecto: me parece que uma política assumida pelo Estado tem que ter um caráter global, um caráter geral. O Estado formular programas de caráter parcial para tentar resolver problemas de uma parcela reduzida me parece que não faz sentido. A ação do Estado deve se dirigir ao conjunto, à totalidade. É nesse sentido que tenho, no Conselho Estadual de Educação, chamado a atenção para o caráter dispersivo dessas políticas.

Um ponto de correlação que tenho levantado é a questão do ciclo básico. Aqui, em São Paulo, se instituiu o ciclo básico através do qual as duas séries iniciais do processo de escolarização foram unificadas. Esta é uma medida que me parece da maior importância, porque constitui uma medida geral, que foi proposta para toda a rede e o que a justificava era, exatamente, agir no sentido de corrigir a distorção do alto índice de fracasso escolar na passagem da primeira para a segunda série do primeiro grau.

A própria proposta do ciclo básico - segundo fui informado - implicava que esta medida não era uma medida meramente burocrática, meramente legal, mas envolvia determinadas iniciativas que viabilizassem um trabalho mais significativo nas duas primeiras séries, de modo a que determinados fatores que provocam o alto índice de fracasso escolar fossem removidos. É nesse sentido que se pensou em formas alternativas, pensou-se em um tempo maior, para que aqueles que apresentassem maiores dificuldades tivessem um acompanhamento mais detido. Pensou-se, também, em conceder incentivos inclusive salariais, para que os professores melhor qualificados em melhores condições pedagógicas, fossem alocados nas primeiras séries, de modo que, efetivamente, aquele ponto de estrangulamento fosse rompido. E mais do que isso: a implantação do ciclo básico e sua consolidação deveria implicar que, progressivamente, todo o primeiro grau se reformulasse segundo um novo modelo pedagógico, mais adequado às

necessidades dessas crianças. Sabemos que o ciclo básico vem enfrentando muitas dificuldades e que várias das medidas indispensáveis para que ele efetivamente cumprisse a função que justificou sua criação, não chegaram a ser implementadas pela própria Secretaria.

Quando se lança um programa como o PROFIC, ele tem o efeito de desviar a atenção daquela iniciativa que tinha um caráter geral, que era feita a nível de sistema e que se dirigia, portanto, a todas as escolas da rede, pois lança uma proposta supostamente mais ampla, mais ambiciosa, amplia o tempo de escolaridade para oito horas diárias e, inclusive, articula-se com o atendimento à criança de zero a sete anos. As atenções começam a se voltar, então, para essa proposta e, quando se levanta a impossibilidade de que seja implantada a nível geral, diz-se que se deve começar pelo parcial e aí se firma convênios com municípios e assim por diante.

Veja-se como uma política especial, que se justifica em termos de facilitar, de criar condições mais favoráveis para o desenvolvimento escolar - entendido como desenvolvimento intelectual das crianças - acaba cumprindo a função oposta: em lugar de concorrer para aquela finalidade, desvia-se ainda mais dela, fragmentando recursos e inviabilizando inclusive aquelas medidas de caráter mais geral que já estavam em curso.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito ao tipo de atividade que é desenvolvido nesses programas. Algumas vezes, quando, no grupo de doutorado, foram levantadas dúvidas em relação a algumas teses um tanto difundidas, de que as condições precárias das camadas populares inviabilizam seu desenvolvimento intelectual, meio em tom de brincadeira, respondi que os seminários religiosos, de uma certa forma, são uma contraprova disto. Eu me lembro que no Seminário Salesiano de Cuiabá, no Mato Grosso, era muito comum os padres saírem por aquele interior, pelas matas, pelas fazendas, e recrutavam crianças de sete, oito, nove anos, sem nenhuma escolaridade, botavam ali no Seminário e essas crianças aprendiam. Não ocorria lá este problema sério, que atinge toda a rede pública, do alto índice de fracasso escolar dessas crianças. No Seminário, elas não fracassavam, elas iam em frente, passavam pelo primeiro ano, segundo ano do primário e assim por diante. Qual era o segredo? Não havia segredo nenhum. Simplesmente o que ocorria era o seguinte: esses meninos entravam em aula às 8 horas da manhã, tinham quatro aulas de 50 minutos, até às 11 e meia; às 11 e meia almoçavam; ao meio-dia era recreio (aproximadamente uma hora de jogos); à uma hora entravam no salão de estudos e aí ficavam, uma hora e meia, em silêncio, estudando: em silêncio sentados na carteira. Percebe-se aí o respeito àquela condição de contenção física necessária para o estudo, para o desenvolvimento intelectual. Durante uma hora e meia ficavam desenvolvendo trabalho intelectual, ou seja, lendo, escrevendo, copiando, estudando num livro didático aquelas lições que foram prescritas na aula na parte da manhã. Duas e meia, merenda; depois, até 3 e meia, jogos livres, enquanto as turmas se revesavam no banho. Três e meia, salão de estudos de novo, até 5 e meia, isto é, mais duas horas de estudo. Cinco e meia, jantar. Às seis horas, recreio, jogos, até mais ou menos sete horas, até dez para as sete, mais precisamente, que era o intervalo, para se lavarem os pés. Às sete horas, já que se tratava de um Seminário religioso, ia-se à igreja para a, assim chamada, Bênção do Santíssimo Sacramento. Por volta de 7 e meia, 7 e 40, salão de estudos de novo, até as 9 horas; portanto, mais uma hora e meia de estudos. Somando-se, temos cinco horas de estudo. E as crianças aprendiam. Do ponto de vista pedagógico, tudo aquilo era até muito precário. Por que? Não havia professores licenciados, os padres é que davam as aulas. E davam com que recursos? Via de regra, eram recursos do livro didático. Era muito frequente que, por exemplo, um pa-

dre italiano, que fez toda a sua formação na Itália e que nem falava bem o português, assumisse aulas de História do Brasil, de Geografia do Brasil. E, basicamente, seu conhecimento sobre Geografia do Brasil era o que estava compendiado no livro didático. Mas, a partir do livro didático, com a formação intelectual que tinha, ele explicava as lições, cobrava as lições.

Estou dando este exemplo, justamente, para mostrar que, hoje quando esta questão se coloca - e se coloca a nível tanto dos CIEPs no Rio de Janeiro, quanto do PROFIC em São Paulo - ela vem, inclusive acompanhada de um grau maior de sofisticação tanto no sentido positivo quanto negativo. Um grau maior de sofisticação no sentido positivo, pressupondo que haja pessoas efetivamente habilitadas, que entendam aquilo que vão assumir, que sejam licenciadas nas respectivas áreas e que estarão na escola, inclusive, orientando. Mais sofisticadas também no sentido negativo, ou seja, de propostas mais rebuscadas que confundem, porque fazem desviar daquelas questões relativamente triviais e simples, mas que são essenciais, fundamentais e que precisam ser garantidas. Este maior grau de sofisticação, se devidamente capitalizado, poderia colocar as nossas escolas em período integral num nível mais satisfatório do que aquele oferecido por boa parte desses Seminários. Para isso, seria necessário que se tivesse presente que a questão fundamental, que diz respeito às escolas, é a questão do desenvolvimento intelectual. Portanto, as medidas a serem tomadas têm que criar as condições para isso, do contrário, acabamos por reeditar a tese romana, do **panem et circenses**, quer dizer, pão e circo. A versão atual do pão e circo é merenda e jogos, e aí, me parece, nós não vamos fazer avançar a educação das massas. Se nós ampliarmos o tempo de escolaridade para dar alimentação para as crianças e permitir que elas brinquem sob controle, em lugar de brincar na rua, não vamos avançar em relação ao enfrentamento daqueles problemas-chaves que dizem respeito ao desenvolvimento intelectual das camadas populares.

Parece-me que o essencial foi posto. Vou dar por encerrada a minha exposição, mantendo presente esta ideia central: as políticas especiais são uma atividade pró ou contra a educação, entendendo-se a educação como aquelas atividades que devem concorrer para o aprimoramento, para o desenvolvimento intelectual das massas.

PARTE III  
Financiamento das Políticas Sociais

## FINANCIAMENTO DA POLITICA SOCIAL \*

Eduardo Fagnani\*\*

Pretendo situar o tema que me foi sugerido neste Seminário na perspectiva mais ampla do padrão da política social brasileira, consolidado no pós-64.

As ações de governo adotadas nesse período nos setores de atenção à saúde, previdência social, saneamento básico, educação, habitação, transporte coletivo e suplementação alimentar possuem determinadas características comuns que conformam um certo **padrão de intervenção**. Um desses traços comuns diz respeito aos mecanismos de financiamento. Antes de aprofundar a análise desse aspecto, que se constitui no objeto desta exposição, gostaria de mencionar, de forma sintética, as demais características do referido padrão.

A primeira é a **reduzida efetividade** das políticas sociais. Apesar da complexidade da intervenção estatal, as políticas sociais mostraram-se, em geral, ineficazes para compensar os efeitos desintegradores do processo de acumulação. Por hipótese, acredita-se que essa característica tenha sido condicionada pelos demais elementos do padrão de proteção social.

A segunda característica é a excessiva **centralização** do poder de decisão política e do controle sobre os recursos financeiros e institucionais na esfera do governo federal. Com isso, os demais níveis de governo e a sociedade civil, em sentido amplo, deixam de participar da eleição e hierarquia das questões socialmente prioritárias e do processo decisório quanto às políticas públicas.

A terceira característica é a ocorrência de um processo de **privatização** das políticas sociais, com a possibilidade de os segmentos privados e burocráticos maximizarem seus interesses imediatos, em detrimento do interesse coletivo. Esse processo nos remete a uma questão mais ampla, que é a busca de mecanismos pelos quais a sociedade civil possa estabelecer controles efetivos sobre as ações do Estado moderno.

Finalmente, a quarta característica é a **inadequação dos mecanismos de financiamento à obtenção de equidade**. Isso se traduz na inexistência de formas para com-

• Esta exposição se baseia nos seguintes trabalhos: FAGNANI, E. & SILVA, P. L. **Dilemas do reordenamento da política social na transição democrática**, apresentado no Encontro da ANPOCS, outubro de 1985. Águas de São Pedro, São Paulo; FAGNANI, E.; BRAGA, J.C. & SILVA, P.L. **Recessão e financiamento das políticas sociais**, IESP/FUNDAP. Textos para discussão n° 07, São Paulo, setembro de 1986.

\*\* Do Instituto de Economia do Setor Público (IESP) da FUNDAP e da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia.

patibilizar, de maneira positiva, os processos de acumulação e de desenvolvimento social.

Esse aspecto, central nesta exposição, terá, a seguir, uma análise mais profunda.

O financiamento das políticas sociais tem sido distinto em dois grupos de setores. De um lado, os setores de saúde pública, educação, transporte coletivo urbano e suplementação alimentar, que dependem de recursos do orçamento fiscal. De outro, os setores de previdência social, assistência médica, habitação e saneamento básico, onde foi possível criar fontes de recursos autônomas em relação ao orçamento fiscal, baseadas na contribuição de empregados e empregadores.

Vários são os fatores que evidenciam as iniquidades desses mecanismos de financiamento. A contribuição dos assalariados é injusta do ponto de vista fiscal, pois sublinha ainda mais o caráter regressivo da estrutura tributária nacional. A contribuição das empresas, por sua vez, é contabilizada na forma de encargos e repassada aos preços fiscais das mercadorias. Assim, de modo indireto, seu ônus recai sobre os consumidores em geral.

Além disso, a contribuição compulsória não livra o assalariado do pagamento direto dos bens e serviços públicos aos quais pretende ter acesso. Tais pagamentos, materializados em tarifas de água e esgoto, prestação de casa própria, adicionais para o recebimento de serviços de saúde, são mantidos a níveis elevados e muitas vezes corrigidos por índices superiores ao índice de correção dos salários.

Ademais, a regra de que "só tem direito quem contribui" é injusta, pois marginaliza parcela significativa e relativamente mais carente da população, como os trabalhadores do mercado informal, os autônomos e os desempregados.

Também é possível verificar que o gasto estatal não se constitui num mecanismo de distribuição indireta de renda. Tem sido residual a destinação de recursos do orçamento fiscal para o financiamento de programas sociais. As políticas do governo nas áreas de saúde pública, educação, transporte coletivo e suplementação alimentar - **que** dependem exclusivamente de dotações orçamentárias - foram penalizadas no processo alocativo.

Na verdade, o avanço da intervenção estatal nas áreas sociais materializou-se somente naqueles setores onde foi possível a montagem de mecanismos de financiamento autônomos em relação ao orçamento fiscal.

Por sua vez, esses mecanismos, baseados na lógica de auto-sustentação financeira, fundamentam-se em critérios incompatíveis com a efetividade das políticas sociais.

Nesse sentido, note-se que os recursos aplicados, dada a sua origem, são necessariamente remunerados e, dessa forma, a hierarquização dos programas prioritários não se baseia em critérios de urgência ou carência, do ponto de vista do quadro de condições de vida da população, mas, sobretudo, em critérios de rentabilidade empresarial e bancária.

Essa lógica é inflexível, pois não contempla com remuneração diferenciada os recursos investidos em programas dirigidos aos estratos de menor poder aquisitivo. Mais do que isso, trata-se de uma lógica onde qualquer forma de subsídio ou de aplicação de recursos a fundo perdido não se justifica, até mesmo em programas reconhecidamente urgentes do ponto de vista social.

Cabe lembrar ainda a sensibilidade dessas fontes de recursos ao movimento cíclico da economia, pois se baseiam na contribuição dos assalariados e dependem, portanto, do comportamento do emprego e do salário. Nos períodos de depressão econômica, essas fontes de receita são dilapidadas, reduzindo o alcance das políticas sociais. Para-

doxalmente, isso ocorre quando é maior a demanda por esses bens e serviços.

Em razão disso, em muitos casos, mesmo contribuindo compulsoriamente para a formação desses fundos, os assalariados não têm acesso aos bens e serviços produzidos por esses mesmos recursos.

Na crise dos anos 80, assiste-se a um processo mais geral de esgotamento do padrão de política social vigente no pós-64 e, em especial, dos seus mecanismos de financiamento. Esse esgotamento foi determinado por um conjunto de fatores emergentes no bojo do processo de liberalização do regime autoritário, que se sobrepõem ao agravamento da crise econômica, administrada de forma ortodoxa e recessiva.

Os reflexos da política econômica no estreitamento dos raios de manobra da intervenção estatal nas áreas sociais são bastante nítidos. Em primeiro lugar, por seus efeitos sobre o nível de renda e emprego, a recessão constituiu-se num elemento ampliador das carências sociais e recriador de condições para a emergência de novas demandas por políticas sociais efetivas.

Em segundo lugar, com a depressão econômica, foram dilapidados os sistemas de financiamento baseados na contribuição dos assalariados, como os que sustentam as políticas de previdência social, assistência médica, habitação e saneamento básico.

Em terceiro lugar, setores como educação, saúde pública, transporte coletivo urbano e suplementação alimentar, cujo financiamento depende de recursos orçamentários da União, dos estados e municípios, foram penalizados pelos cortes indiscriminados nos gastos públicos promovidos pela política de estabilização posta em prática pelo governo. Paradoxalmente, isso ocorreu a despeito do agravamento dos problemas existentes nesses campos.

Para se ter uma ideia da magnitude assumida por esse processo de esgotamento dos mecanismos de financiamento e de redução dos gastos em política social, observam-se, à guisa de ilustração, os seguintes exemplos setoriais:

- As principais fontes de receita da política habitacional foram drasticamente penalizadas. A arrecadação líquida (arrecadação bruta menos saques) do FGTS (fluxo no período) obtida em 1984 foi, em termos reais, 73% inferior à de 1979. O índice de inadimplência cresceu espetacularmente: entre julho de 1983 e agosto de 1984, o percentual de mutuários com mais de três prestações em atraso evoluiu de 6,3% para 19,2%. A crise do Sistema Financeiro da Habitação afetou o desempenho da política habitacional. O gasto total realizado em 1984 correspondeu, em termos reais, a um pouco mais da metade do volume aplicado em 1980. A produção de moradias também declinou no período. O número de financiamentos habitacionais concedidos em 1984 foi 62% inferior ao total concedido em 1980.
- O Sistema Financeiro do Saneamento também se vulnerabilizou na recessão. Em decorrência, o patamar de gastos do PLANASA reduziu-se drasticamente a partir de 1981: em termos reais, o investimento total realizado em 1984 correspondeu a cerca da metade do executado em 1981. Os programas de esgotos sanitários foram os mais penalizados, pois, em igual período, se verificou uma queda real do nível de investimento da ordem de 63%.
- O comportamento da receita total do complexo previdenciário é determinado fundamentalmente pelas contribuições compulsórias. A partir de 1979, essas receitas declinaram devido aos efeitos da política econômica recessiva sobre a massa salarial, dado o substancial aumento do desemprego e a desindexação

dos salários. Em face disso, as despesas do complexo previdenciário sofreram cortes e contenções progressivas. O gasto total da previdência apresentou taxas de crescimento real negativas em 1983 (-14,5%) e em 1984 (-7,93%). Os gastos com assistência médica foram os mais penalizados. Entre 1980 e 1983 esses dispêndios decresceram 26% em termos reais. - Os programas de atenção médico-sanitário, apesar de sua marginalidade na agenda governamental, também foram penalizados pela política de estabilização. As despesas do Ministério da Saúde apresentam taxas anuais de crescimento real negativas a partir de 1978. Tomando esse ano como base, as despesas realizadas em 1983 foram cerca de 30% inferiores em termos reais. Com isso, a participação do Ministério da Saúde nas despesas gerais da União, que já era reduzida em 1978 (1,8%), caiu para 1,3% em 1983. Com a Nova República, houve uma ruptura com a política econômica ortodoxa. A retomada do crescimento econômico e a contenção do processo inflacionário, obtidos com o Plano Cruzado, são sinais inequívocos desse reordenamento.

A queda da taxa de desemprego e a reversão da tendência de decomposição dos salários reais sugerem o refreamento do processo de acelerada deterioração do quadro de condições de vida dos estratos de menor renda, que adquiriu contornos dramáticos no período recessivo. Essas mudanças também se refletiram positivamente sobre os mecanismos de financiamento das políticas sociais, sobretudo dos fundos, cuja arrecadação depende do crescimento da massa de salários.

Com relação às transformações estruturais no padrão de intervenção estatal nos setores sociais, vigente no período 1964/84, verifica-se que, com a Nova República, ampliou-se, inequivocamente, a centralidade da política social na agenda de governo. A chamada dívida social para com os excluídos do antigo pacto de dominação é amplamente reconhecida e seu resgate - ao lado do propósito de promover o desenvolvimento econômico e consolidar as instituições democráticas - é assumido como um dos compromissos fundamentais e imposteráveis do atual governo.

Dada a magnitude e complexidade dessas metas, admite-se que seu cumprimento requeira, necessariamente, uma articulação entre as políticas econômica e social mais solidária com os objetivos de equidade. Além disso, é amplamente reconhecida a necessidade de rever o padrão de proteção social prevalecente. Nos diversos setores, esse perfil tem sido questionado e há uma ampla mobilização do aparelho estatal com vistas à formulação de cenários alternativos. Foram criadas inúmeras comissões de trabalho, os diagnósticos estão sendo aprimorados e, de modo geral, nos diferentes setores, parece haver um relativo consenso quanto ao sentido das mudanças que se pretende implementar.

São esboços que apontam para a configuração de uma política social mais equânime. Contudo, em termos efetivos, a concretização dessas mudanças permanece em compasso de espera, num impasse-transição, por estarem condicionadas a transformações mais amplas no âmbito da economia e da sociedade.

Por um lado, a estruturação de mecanismos mais equitativos de financiamento do gasto social depende, em última instância, da possibilidade de equacionar a questão financeira do setor público em seu conjunto. Por outro lado, para ampliar o acesso da sociedade civil aos processos decisórios em políticas sociais e dar mais transparência ao sistema de decisões, de modo a minimizar os efeitos nefastos da privatização dessas políticas, é preciso encaminhar soluções para o problema da crise de representação política, o que depende, em última instância, da difusão do processo de democratização da

sociedade brasileira.

São estes os pontos principais que gostaria de colocar para serem debatidos neste Seminário.

## FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A EDUCAÇÃO\*

Jacques Velloso\*

As políticas públicas, historicamente e no seu conjunto, são essencialmente ambíguas. As ações do Estado numa formação social capitalista geralmente precisam satisfazer a interesses contraditórios, ainda que privilegiando as camadas dominantes e, eventualmente, favorecendo-as com exclusividade. As políticas educacionais, que integram o conjunto das políticas públicas, têm no financiamento um importante instrumento para sua execução. Mas esse financiamento, constituído pelos mecanismos empregados ou definidos pelo Estado para captar, destinar e utilizar recursos tendo em vista o ensino, por vezes assume o papel de um dos relevantes determinantes do verdadeiro escopo das políticas educacionais praticadas. Daí que tais mecanismos podem ser denominados de políticas de financiamento. E nessa condição possuem uma ambiguidade adicional. A de ora serem determinados, ora serem um dos destacados determinantes das políticas educacionais. Merecem, por este e por outros motivos, um espaço próprio de estudo.

Pretendo no presente texto discutir alguns traços marcantes das políticas de financiamento do ensino nos últimos quinze anos, à luz de sua dupla ambiguidade. Nessa tarefa tomo o período demarcado apenas como um indicador aproximado para a análise e limito-me às políticas desenvolvidas pelo governo da União. Trato do financiamento do ensino de 1º Grau através do salário-educação e do financiamento do ensino superior sobretudo pela ótica da universidade federal. O eixo central da análise é a discussão dos processos de privatização do ensino no país.

A escolha do salário-educação para a análise do financiamento do 1º Grau se deve a dois motivos. Primeiro porque ele consiste na principal fonte singular de recursos no plano nacional para a manutenção e expansão desse nível de ensino. Segundo porque sua política é estabelecida no plano federal; suas bases são fixadas em lei federal e sua regulamentação é definida pelo Executivo da União, a quem também compete recolher boa parcela de seus recursos e repassar parte de sua receita aos estados. A escolha do salário-educação, como objeto central da análise do financiamento do 1º grau, e da universidade federal, como área privilegiada da discussão do financiamento do nível superior, deverá permitir uma visão melhor articulada das políticas públicas de financiamento do ensino do plano nacional.

\* Foram apresentados no Seminário sobre Políticas Públicas e Educação apenas partes deste texto, concluído em fevereiro de 1987. " Da Universidade de Brasília, Faculdade de Educação.

## O ensino de 1º Grau e o salário-educação

O salário-educação era uma das principais fontes de recursos do antigo ensino primário e hoje ainda mantém a mesma importância no financiamento do 1º Grau. Até meados dos anos setenta a receita total do salário-educação compunha-se de recursos que eram aplicados seguindo trajetórias e finalidades distintas, conquanto oriundos da mesma fonte, a folha de pagamento das empresas. A primeira trajetória era a dos recursos arrecadados pelo então INPS, divididos em partes iguais entre o Ministério da Educação e os estados de origem. A parcela de 50% do MEC, denominada quota federal, na sua maioria era aplicada em estados mais pobres e principalmente - mas não exclusivamente - no ensino público. A outra metade, que retornava a seus estados de origem, chamada de quota estadual, também era aplicada sobretudo na rede oficial, embora parcela dela fosse usada para concessão de bolsas de estudos a alunos matriculados no ensino particular, como ocorria com a quota federal. A partir de 1975 os percentuais das quotas foram alterados, mantendo-se, contudo, a arrecadação através do INPS.

A segunda trajetória era a dos recursos das empresas denominadas isentas do recolhimento do salário-educação. Essas empresas, optando por não arrecadar a contribuição patronal através do INPS, mantinham escolas próprias para seus empregados e filhos ou destinavam as verbas devidas a bolsas de estudos para que estes se matriculassem no ensino privado, mediante convênios.

A segunda trajetória manteve-se até os dias de hoje mas a sistemática de aplicação de seus recursos veio a sofrer sucessivas modificações ao longo dos anos, num processo de crescente privatização até 1983, conforme discuto adiante.

Tal sistemática veio a ser conhecida como "Sistema de Manutenção do Ensino - SME", expressão a qual seus idealizadores se esqueceriam de acrescentar a palavra "particular".

A importância do salário-educação para o financiamento do 1º Grau alcança tanto o sistema público quanto o particular. Essa contribuição patronal, desde sua criação, vem transferindo subsídios de vulto à rede privada de 1º Grau. O montante dos subsídios concedidos acentuou-se nos anos oitenta, mas o salário-educação já nasceu vinculado a interesses privados, tanto os das escolas particulares como os das demais empresas, sobretudo as de maior porte.

### a) A concepção e os mecanismos privatizantes

As bases do salário-educação já estavam previstas na Constituição de 1946, mas só vieram a ter vigência efetiva quase vinte anos depois com a Lei nº 4.440 (de outubro de 1964), que instituiu o salário-educação. Por essa Lei, todas as empresas vinculadas à previdência social deviam recolher o salário-educação ou, caso tivessem mais de cem empregados, poderiam oferecer ensino primário próprio. Aí estava sua primeira dimensão privatizante, logo no seu nascedouro: o Estado se eximia de oferecer ensino primário público e gratuito para todos, delegando parcialmente essa responsabilidade às empresas com mais de cem empregados, as quais, caso preferissem não assumi-la, recolheriam a contribuição patronal então criada.

<sup>1</sup> VELOSO, Fábio. Salário-educação e financiamento da educação primária. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro 54(119) 189-204, jul./seL, 1970.

Uma segunda dimensão privatizante era constituída pelas isenções concedidas às empresas que distribuíssem bolsas de estudos a seus empregados e filhos mediante convênios firmados com escolas particulares. A delegação de responsabilidade por parte do Estado, portanto, não era limitada somente às empresas, estendendo-se ao ensino particular como um todo e provocando um significativo vazamento de recursos para a rede privada, em detrimento da expansão do ensino primário público e gratuito.

Nos termos da legislação da época, os convênios de bolsas deveriam ser aprovados pelos Conselhos Estaduais de Educação. A partir de 1964, os assentos nesses Conselhos foram progressivamente ocupados pelos proprietários de escolas privadas ou por seus prepostos, todos interessados na aprovação de convênios em benefício dos negócios do ensino. Nesse contexto, multiplicaram-se os convênios fraudulentos que, revestidos das formalidades de praxe, eram prontamente aprovados pelos Conselhos. Mediante tais convênios, as escolas forneciam às empresas recibos de valor mais do que a quantia efetivamente paga. A diferença entre o valor do recibo e a quantia paga ia engordar o lucro da firma ou a carteira de seus dirigentes. Do lado das escolas as vantagens não eram menores, pois estas expandiam artificialmente as listas dos alunos beneficiados com bolsas, delas fazendo constar nomes que não se materializavam em figuras físicas nas salas de aula<sup>2</sup>. O sistema de bolsas era um rendoso negócio para as empresas e para o ensino privado.

Por fim, o salário-educação, desde sua instituição, mantém estreita vinculação com os interesses do capital, sobretudo os do grande capital, como indica sua incidência, sobre a folha de salários das empresas. Tal incidência distribui desigualmente os custos da contribuição entre grandes e pequenas firmas, penalizando estas, que adotam tecnologias intensivas e mão-de-obra. Além disso, a incidência sobre a folha de pagamento encarece o preço do trabalho, estimulando o uso de tecnologias intensivas em capital, dessa forma reforçando a tendência lógica do desenvolvimento capitalista e atuando no sentido de conter o ritmo de expansão das oportunidades de emprego. Uma política preocupada com uma distribuição equitativa do novo encargo teria determinado sua incidência sobre o produto das vendas das empresas, ou seja, sobre seu faturamento<sup>3</sup>. Mas, como sabemos, tal preocupação não constava do elenco de prioridades das políticas do regime autoritário.

Em meados dos anos setenta, cerca de dez anos depois de instituído o salário-educação, o montante e a distribuição de seus recursos sofre uma importante alteração e novos mecanismos para subsidiar o ensino privado são estabelecidos.

Com a vigência da Lei n<sup>o</sup> 5.692/71, que ampliou a escolaridade obrigatória para oito anos e que instituiu o ensino supletivo, fazia-se necessário aumentarmos recursos do salário-educação. O Decreto-lei n<sup>o</sup> 1.422/75 elevou a alíquota sobre a folha de pagamento das empresas de 1,4% para 2,5% e aumentou a quota estadual para 2/3 da receita arrecadada através do INPS, fortalecendo as finanças das unidades federadas. A regulamentação desse diploma legal, o Decreto 79.624, do mesmo ano, encarregou-se de instituir novos mecanismos de subsídios aos negócios do ensino. Para tanto, permitiu que as empre-

CUNHA, Luiz Antônio & GÓES, Moacir de. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985. Discuti essa questão de forma mais pormenorizada em outro texto, onde também abordei a regressividade da incidência: VELLOSO, Jacques. O financiamento da educação na transição democrática, In: MELLO, G. et aln. **Educação e transição democrática**. 3 ed. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1986. A respeito da regressividade da incidência, veja-se também MELCHIOR, José Carlos. O financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais. **Em aberto**. 2(14): 1-11, abr./jun. 1983.

sas, além de oferecer ensino próprio para seus empregados e filhos, o fizessem também para "**quaisquer adultos ou crianças**", mediante "sistema de compensação". Permitiu ainda que as firmas indenizassem as despesas de preparação para exames supletivos de seus empregados e filhos; essa preparação seria evidentemente realizada na sua maioria em cursinhos particulares, diante da exígua oferta de cursos públicos. A opção da empresa por uma ou mais dessas alternativas, que não eram mutuamente exclusivas, isentava-se do recolhimento do salário-educação. Criavam-se assim os precursores dos mecanismos que vieram a ser conhecidos como "Sistema de Manutenção do Ensino", o SME há pouco mencionado.

Todos esses mecanismos de estímulo aos negócios da educação eram estabelecidos e colocados em prática sem que o Estado autoritário buscasse exercer qualquer controle eficaz sobre sua utilização. Além das bolsas concedidas por meios das isenções, havia aquelas distribuídas por vários órgãos na esfera federal (inclusive pelo MEC), bem como por governos estaduais e municipais. A associação de interesses entre o Estado e o capital privado provocava frequente acúmulo de bolsas, de tal forma que uma única e mesma vaga era financiada por bolsas de dois (e até mais) órgãos de governo. E essas outras bolsas, que não pertenciam ao SME, conquanto parte delas fosse custeada com recursos da quota federal e da quota estadual do salário-educação, tampouco escaparam as fraudes, que continuaram através dos anos.<sup>4</sup>

A privatização do salário-educação aguçou-se nos anos oitenta com as modificações que foram introduzidas na sua regulamentação, parte integrante das políticas de financiamento do 1º Grau. De tal vulto foram os subsídios carreados para o ensino particular que o número de bolsas de estudo concedida pelas empresas isentas dessa contribuição patronal chegou a ser equivalente à **metade ou mais do total da matrícula** na rede privada. Em virtude dos casos de financiamento de uma vaga por mais de uma bolsa, e também da existência de listas de alunos que não se materializavam além do papel, os recursos públicos chegaram a cobrir bem mais da metade do total da matrícula nessa rede. Antes de discutir tais políticas, porém, é conveniente ter uma visão geral de seus efeitos sobre a composição total da receita do salário-educação, arrecadada através do IAPAS e gerada pelo SME. Os dados apresentados no Quadro 1 constituem um registro eloquente dos resultados do aprofundamento da privatização.

A conjuntura recessiva dos anos oitenta, aliada à expansão do SME, fez baixar paulatinamente a arrecadação do salário-educação através do IAPAS, majoritariamente destinada ao ensino público de 1º Grau. Em cinco anos ela caiu para a **metade** de seu valor real em 1980. A arrecadação do SME, apesar da mesma conjuntura, e devido ao apetite dos proprietários de escolas aliado à opção privatizante do Estado, **quase quadruplicou** até 1982; em 1984 ainda correspondia ao **triplo** de seu valor real em 1980 (Quadro 1, colunas 3 e 5). O resultado dessas tendências foi que a arrecadação através do IAPAS, destinada aos estados e ao MEC, teve sua participação no total da receita do salário-educação reduzida de 87% para somente 53% entre 1980 e 1984 (coluna 2). Foi

Ainda recentemente, em 1985, comprovava-se que de 1580 bolsas da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, um órgão do MEC, pagas a três escolas do Rio de Janeiro, apenas 110 pertenciam a alunos regularmente matriculados. As demais, 93% do total, eram fraudadas. Cf. NEVES, Lúcia. **Financiamento da educação e constituinte**: o salário-educação e os programas de bolsas de estudo. s.n.t. no prelo.

duplo o efeito dessas alterações na composição e na destinação dos recursos do salário-educação: De um lado, diminuíram em termos relativos e absolutos os recursos através do IAPAS. De outro, aumentou proporcionalmente e também em termos absolutos a receita do SME, destinada ao ensino particular.

É ilustrativo comparar o comportamento dos recursos do salário-educação com os do FGTS, oriundos da mesma fonte, a folha de pagamento das empresas. Como informam Fagnani et alii<sup>5</sup>, a arrecadação bruta do FGTS sofre perdas significativas a partir de 1979; entre 1980 e 1984 sua queda é de 30%. Já a receita **total** do salário-educação cai apenas 17% no mesmo período, enquanto que a do SME praticamente **triplica** seu valor real.

#### QUADRO I

Recursos do salário-educação: arrecadação através do IAPAS e receita do Sistema de Manutenção do Ensino (SME)<sup>a</sup>, 1980-1984

(Cr\$ bilhões de 1984)<sup>b</sup>

ANO	IAPAS			SME			TOTAIS		
	CrS bilhões		índice	CrS bilhões		índice	CrS bilhões		índice
	n (1)	% (2)	(3)	n (4)	% (5)	(6)	n (7)	% (8)	(9)
1980	1.025,6	86,5	1,00	160,6	13,5	1,00	1.186,2	100,0	1,00
1981	1.104,0	84,1	1,08	208,5	15,9	1,30	1.312,5	100,0	1,11
1982	1.059,3	63,7	1,03	604,3	36,3	3,76	1.663,6	100,0	1,40
1983	803,1	63,0	0,78	471,1	37,0	2,93	1.274,2	100,0	1,07
1984	515,9	52,6	0,50	465,6	47,4	2,90	981,5	100,0	0,33

Fonte: FNDE-MEC

Notas: a. Até 1981, inclusive, os recursos do SME eram aplicados diretamente pelas empresas; a partir de 1982 esses recursos passam a ser recolhidos ao FNDE do MEC para aquisição de vagas em escolas privadas. b.

Ajustamento pelo IGP-DI da FGV

Esse singular comportamento da receita do SME se deveu, numa palavra, à orientação privatista da política de financiamento do 1º Grau através do salário-educação. As alterações que discuto adiante modificaram acessoriamente o quadro, redistribuindo recursos, fortalecendo o MEC e, mais tarde, as Secretarias de Educação das Unidades Federadas. Mas não alteraram sua essência.

FAGNANI, Eduardo et alii. **Recessão e financiamento das políticas sociais** (X Reunião Anual da ANPOCs), Campos de Jordão, São Paulo, 1986.

b) O Estado, as eleições e as bolsas de estudo

No ano de 1982 iriam realizar-se eleições diretas para governadores. Com a proximidade do pleito já havia sinais de possíveis vitórias da oposição em estados da federação de ponderável importância política no cenário nacional. Convinha ao Executivo federal fortalecer-se economicamente de modo a melhor intervir nos resultados do pleito. O Ministério da Educação, por seu lado, preocupava-se também com os efeitos da recessão sobre seu orçamento; as despesas do MEC em 1981 haviam sido 5% menores do que no ano anterior, em termos reais. De outra parte o SME, embora patrocinado pelo Estado, desenvolvia-se sem a participação direta do governo federal na concessão das bolsas.

Na sistemática de funcionamento do SME, os recursos que as empresas previam destinar a bolsas de estudo, caso não fossem aplicados com essa finalidade, eram recolhidos ao FNDE. Este retinha 1/3 do seu valor, repassando 2/3 para os estados de origem, segundo mecanismo denominado de "diferença de bolsas de estudos" (DBE). Até 1981 era mínima a fração dos recursos não aplicados e recolhidos ao FNDE para redistribuição. Já o valor total dos recursos gerados pelo SME, isto é, sua receita, não era absolutamente desprezível, pois nominalmente financiava mais da metade da matrícula do ensino privado, como mencionei há pouco.

Para seu fortalecimento no jogo das eleições que se avizinhavam e para robustecer suas finanças o MEC encontrou uma fórmula que atendia a ambas as preocupações: intermediar a aplicação dos recursos do SME e convidar as empresas privadas a ampliarem sua previsão de dispêndios no sistema.

Com o Decreto n° 87.043, de março de 1982, baixado na gestão do general Rubem Ludwig no MEC, em um único dispositivo (art. 9<sup>o</sup>) adotaram-se as duas medidas. O programa de bolsas passava a desenvolver-se mediante recolhimento pelas empresas, ao FNDE, do valor mensal devido para a aquisição de vagas na rede particular. Além disso, o mesmo dispositivo estabelecia que o programa de bolsas, antes destinado apenas aos empregados e seus filhos, passava a abranger **todo e qualquer adulto ou criança** que as escolas ou cursinhos supletivos de 1<sup>o</sup> Grau, privados, lograssem incluir em suas listas de frequência. Era uma medida de vigoroso aprofundamento da privatização. Era igualmente um convite aberto às empresas para que aumentassem suas aplicações no SME. Nesse novo contexto, os proprietários de escolas cuidaram de intensificar suas pressões junto às empresas para que indicassem bolsistas que não pertencessem ao quadro da firma ou fossem filhos de seus empregados<sup>6</sup>. Se para todas as empresas a nova política era um convite explícito à aplicação no SME, para as de grande porte, que costumam sentar-se à mesa de negociações com o governo, seu atendimento poderia conceder-lhes alguma vantagem e entendimento futuros.

Não tardaram os efeitos da nova política de aprofundamento da privatização. Ainda em 1982, dispararam as opções pelo SME e saltou o volume de recursos destinados ao sistema. Apesar do medíocre desempenho da economia naquele ano, e de ter sido o Decreto baixado em março, ao final do exercício os recursos gerados quase que triplicaram em relação a 1981 (Quadro 1, colunas 4 e 6).

Esses bolsistas, em consonância com os interesses do ensino privado, foram por eles denominados de "alunos da comunidade".

O salto no volume dos recursos destinados ao sistema superou em muito as aplicações. Tamanho foi o crescimento da receita que o ensino privado não conseguiu imediatamente absorvê-la, na sua totalidade. A **receita** do SME em 1982 deu um salto de 190% em relação ao ano anterior. Mas o montante **aplicado** cresceu de apenas 1/3<sup>7</sup>. Comparando-se os Quadros 1 e 2 vê-se que **menos da metade** da receita do SME foi aplicado pelo sistema. Assim o saldo, a diferença entre o gerado e o aplicado, no valor de Cr\$ 345 bilhões, correspondia a um gigantesco pulo de 2.330% (Quadro 2, colunas 4 e 5). **Mais de dois mil por cento** de crescimento **em um só ano!** O montante desse saldo representava, naquele ano, quase 60% do total das verbas do SME, contra apenas 7% no ano anterior, isso significou, naquele ano eleitoral, um notável reforço às finanças do FNDE e também aos orçamentos das secretarias de educação dos estados, cujos governadores haviam sido escolhidos indiretamente. Do ponto-de-vista dos objetivos do Executivo da União, a nova política era um êxito completo.

## QUADRO 2

Diferenças entre a receita e a aplicação dos recursos do SME: distribuição<sup>3</sup> por regiões /estados selecionados e índices de crescimento, 1980-84

Anos		Região	Estados de maior	Outros estados	Brasil	
		Nordeste (D)	receita do SME (RJ + MG + SP) (2)	e regiões (3)	% e índice (4)	CrS bilhões de 1986 (5)
1980	%	30,7	51,3	18,0	100,0	15,0
	índice	1,00	1,00	1,00	1,00	
1981	%	39,4	38,0	22,5	100,0	<b>14,2</b>
	índice	1,22	0,70	1,19	0,95	
1982	%	5,4	69,5	<b>21,1</b>	100,0	345,1
	índice	7,02	31,16	27,00	23,01	
1983	%	7,9	73,9	18,2	100,0	235,5
	índice	4,01	22,57	15,89	15,68	
1984	%	8,2	70,3	21,6	100,0	315,4
	índice	5,61	28,78	25,19	21,03	

Fonte: FNDE-MEC

Notas: a. Para simplificar a apresentação do quadro, os valores em cruzeiro estão indicados apenas para o total do país, na coluna (5) b. Ajustamento pelo IGP-DI da FGV

A aplicação de menos da metade da receita do SME através do próprio "sistema de manutenção do ensino" não significa que o saldo era utilizado em benefício da rede pública de 1º Grau. De fato, o saldo da receita não aplicada de imediato era recolhido ao FNDE, que retinha 1/3 do seu valor e redistribuía 2/3 para as Secretarias de Educação dos estados de origem, a título de "diferença de bolsas de estudo" (DBE). Da quota do FNDE e da quota do DBE das secretarias, parcela substancial também se transformava

O montante das aplicações a cada ano é obtido pela diferença entre os valores dos Quadros 1 e 2.

em novas bolsas para o ensino privado, em programas que se ampliaram a partir de 1982.

c) As contradições da intermediação no novo quadro político: a ofensiva municipalizante

A eleição direta dos governadores em 1982 resultou em significativas vitórias das oposições em várias unidades federadas, inclusive em estados de inegável peso econômico e político no país. O partido do poder, além de perder estes Executivos estaduais, ficou encurralado sobretudo nos estados da região Nordeste. O novo quadro político iria revelar-se em contradição com a política vigente para o salário-educação.

A geração de recursos do salário-educação sempre foi altamente concentrada, pois a maior parte de sua receita originava-se em alguns poucos estados mais industrializados. Em 1982 cerca de 70% da arrecadação através do IAPAS e idêntica fração da receita do SME eram gerados em três estados da região Sudeste: Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. A partir do salto na receita do SME, propiciado pelo Decreto deste ano e pela nova política que se implantava, ocorreu marcada alteração na distribuição regional desses dinheiros. Até então, como mostra o Quadro 2, o ínfimo valor do saldo recolhido ao FNDE para fins de redistribuição não apresentava diferenças gritantes entre as diversas regiões.

Com o pulo gigantesco no valor global do saldo, aquele de mais de 2.000%, o panorama da distribuição regional dos recolhimentos ao FNDE modifica-se profundamente. A região Nordeste passa a aplicar imediatamente quase que a totalidade dos recursos gerados (Quadro 2, coluna 1) enquanto que os três estados de maior receita, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, apresentam situação inversa, gerando grande volume de recursos acima de sua imediata capacidade de gasto através do SME (coluna 2). Os demais estados do país continuam aplicando de imediato quase que a totalidade de sua receita do SME.

A nova política do salário-educação beneficiava os estados menos desenvolvidos. Elevando o valor da quota federal, destinada principalmente a essas Unidades Federadas, promovia alguma diminuição das disparidades regionais. Essa diminuição, além de fortalecer as finanças estaduais e as redes de ensino nas unidades mais pobres numa conjuntura recessiva, e de ser bem vista sob o ângulo da justiça social, também viria a tornar-se útil para o Executivo da União, pois era realizada sobretudo às custas do emagrecimento da receita gerada em estados que iriam ser governados pelas oposições.

Em 1983, diante de uma nova queda no ritmo da atividade econômica, os novos governadores, já empossados, vêem seus orçamentos bastante enfraquecidos, seja pela centralização tributária nas mãos da União, seja pelas reduções na arrecadação de seus impostos e pelas diminuições das transferências provenientes da esfera federal. Iniciam-se então as pressões sobre a União no sentido de descentralizar a massa tributária e de aumentar o repasse de recursos para os orçamentos estaduais nos seus diversos setores, inclusive na educação.

Na sistemática de bolsas então vigente, entre as indicações de bolsistas pelo bônus empresa-escola e o repasse dos recursos aos negócios do ensino não havia qualquer mediação dos governos estaduais, embora os recursos do SME fossem gerados nas Unidades Federadas. Se a indústria da educação estava satisfeita, o mesmo não ocorria com os novos governadores. Eleitos pelo voto popular, viam na sistemática em vigor escapar-lhe uma oportunidade adicional de práticas clientelistas. Suas pressões sobre o governo federal passaram a incluir também alterações na sistemática do SME.

Frente a essas pressões, e valendo-se dos pleitos de descentralização das verbas assim como das diretrizes da Lei nº 5.692/71, o Ministério decidiu municipalizar suas despesas da quota federal do salário-educação. Sob o argumento de que a municipalização do 1º grau era desejável, o MEC alegava que o repasse de recursos do MEC às prefeituras representaria uma fase preparatória do processo, ao fim do qual elas mais maduramente assumiriam novas responsabilidades. É óbvio que uma verdadeira intenção de descentralizar responsabilidades e recursos envolveria a destinação de verbas aos governos estaduais para que estes as transferissem aos municípios<sup>8</sup>. Mas a ideia de municipalizar a quota federal casava-se com os interesses do Executivo da União em estabelecer uma ponte direta com as prefeituras, sobretudo as dos estados governados pelas oposições, justamente aqueles que mais contribuíam para a quota da União.

Tratava-se, portanto, da tentativa de criar conexões sem intermediários com os municípios na busca da recomposição da hegemonia abalada pelas derrotas do partido do poder.

Em meados de 1983 inaugurou-se uma nova política para o salário-educação, através do Decreto n-88.374, que trouxe três importantes alterações nos dispositivos em vigor. Primeiro, concedia respaldo legal para o estabelecimento de pontes diretas entre o governo federal e os governos municipais. O Decreto determinava que pelo menos 25% dos recursos do FNDE se destinassem ao apoio de "programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º Grau" (art. 1º, § 3º). Tal apoio, que veio a ser fornecido sem qualquer consulta ou mediação dos governos estaduais, consistiria numa verdadeira intervenção branca nos estados. Segundo, e em contrapartida às intervenções brancas que estavam no horizonte, a nova política concedia aos governos estaduais a intermediação das bolsas do SME, atribuindo aos respectivos sistemas de ensino a responsabilidade pela aquisição de vagas nas escolas privadas para os "alunos da comunidade". Atendia ainda, em parte, às demandas por maiores recursos, eliminando a entrada de **novos** "alunos da comunidade" **indicados pelas empresas**<sup>9</sup>, mas prorrogando as bolsas daqueles que por elas tivessem sido regularmente beneficiados (art. 2º). A eliminação desses novos candidatos diminuiria as aplicações no SME, aumentando o seu saldo à disposição do FNDE e das Secretarias de Educação (DBE's). Resultado análogo era provocado pela terceira medida, que limitava as indenizações aos filhos de empregados entre sete e quatorze anos, antes estendidas a todos os filhos menores de idade.

Esse elenco de alterações consistia num pequeno e ambíguo passo à frente no sentido de conter a progressiva privatização do salário-educação. Eliminava-se a figura dos **novos** "alunos da comunidade" mas isso ocorria **apenas** nos casos de sua indica-

Isso não significa, no entanto, que a municipalização seja desejável. Pois o esvaziamento das finanças municipais, devido à centralização tributária nas mãos da União, é impedimento para qualquer tentativa de uma verdadeira municipalização; nesse quadro, atribuir responsabilidades sem delegar meios é promover a deterioração da débil rede pública municipal, como argumentei em outra oportunidade (VELOSO, J. O **financiamento** da educação na transição **democrática**, op.cit.). Além e acima disso, a municipalização do ensino traz problemas ainda mais graves, como o da paroquialização dos conteúdos curriculares, em detrimento da oferta de uma base comum para todos, indispensável para a cidadania, assim como um aumento da sujeição das escolas e do magistério municipal aos interesses político-eleitorais locais e às oligarquias da região (veja-se BARRETTO, E. S. de S. & Arelaro, L. G. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. **Em Aberto**. 5(29):1-13, jan./mar. 1986.

Pela nova política as empresas continuavam, cada qual, a gerir seu programa de bolsas (aquisição de vagas na rede particular) para os seus empregados e respectivos filhos.

ção pelas empresas. Esta indicação passou a ser feita pelas secretarias de educação das unidades federadas, que ampliaram seus programas de bolsas, contando a partir de então com uma DBE mais bem nutrida.

A timidez e a ambiguidade das restrições à privatização revelavam-se na permanência do SME, que não foi eliminado. Continuaram a vigorar as isenções do salário-educação para as empresas que "preferissem" destinar seus recursos a bolsas de estudo. Apesar disso, o patronato escolar lançou-se à rua em protestos. Inicialmente através da imprensa e de pressões diretas sobre o estado. No ano seguinte, em estudo encomendado, no qual enunciavam teses extremamente curiosas e peculiares, como a de que não existia o "alegado esvaziamento do Ensino Público (sic), justificativa do FNDE ao propor a aprovação do Decreto nº 88.374/83, cuja aplicação redundará no 'efeito Mitterrand', correspondendo à sentença de morte para a liberdade da educação no Brasil."<sup>10</sup>

As opções do governo federal porém eram claras. No conflito entre os interesses dos empresários do ensino, de um lado, e, de outro, seu projeto de intervenção nos estados governados pelas oposições, o Estado manteve seu projeto original.

Com o impedimento da entrada de novos "alunos da comunidade" indicados pelo binômio empresa-escola diminuíram as aplicações no SME. No primeiro ano de plena vigência da nova política, o de 1984, cresceu a diferença entre as aplicações e o total da receita do SME. Nesse ano, enquanto **caía** a receita global do SME (Quadro 1, coluna 7 e 9), **umentava** o valor do saldo recolhido ao FNDE para redistribuição (Quadro 2, colunas 4 e 5). Isso representou um crescimento significativo na quota federal do salário-educação, da qual mais de 25% foram aplicados em convênios com prefeituras.

Nesses convênios foram especialmente beneficiadas as prefeituras dos estados de maior poderio econômico, governados pelas oposições, e as dos estados da região Nordeste, principal reduto do partido do poder. A conexão municipal do MEC no 1º grau envolveu recursos consideráveis. Em 1984, a aplicação da quota federal nos municípios correspondeu a 40% do **total** dos recursos dispendidos pelo SME na aquisição de vagas. Os dados disponíveis indicam que a ofensiva municipalizante (mas não municipalista) resultou num aumento de 325% das aplicações nas prefeituras entre 1982 e 1984 (Quadro 3, coluna 8). Nesse período, os municípios da região Sudeste foram aquinhoados com um crescimento de 580% e os da região Nordeste com 470%, ambos seguidas de longe pelo restante do país, com apenas 170% de aumento (idem, colunas 2, 3 e 5, respectivamente). A ordenação das aplicações da conexão municipal do MEC fala, sem intermediários por si própria.

#### d) O salário-educação e a Nova República

Seguramente os idealizadores e executores da novíssima política esperavam um saldo político positivo do ambíguo conjunto das medidas adotadas, que conflitavam com os interesses até então intocados dos proprietários de escolas particulares, maioritariamente integrados pelos negociantes da educação. Estes viram que, ao longo do tempo, mesmo com o advento da Nova República, não ocorreram outras modificações no caráter privatizante do salário-educação, embora em 1986 algumas demonstrações públicas

10 CORRÊA, Arlindo L. **A questão do salário-educação**. Brasília, Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, 1984, p.30.

QUADRO 3

Aplicações municipais da quota federal do salário-edu-cação,  
regiões selecionadas, 1982 e 1984

(CzS bilhões de 1984)

Ano	Região NE		Região SE		Outras Regiões		Brasil	
	CrS (D)	índice (2)	CrS (3)	índice (4)	Cr\$ (6)	índice (5)	CrS (8)	índice (7)
1982	4,8	1,00	1,9	1,00	7,7	1,00	14,4	1,00
1984	27,5	5,73	13,0	6,84	20,7	2,69	4,25	61,2

Fonte: FNDE-MEC

de coibição de fraudes houvessem sido ensaiadas, com efeitos meramente parciais e localizados num ou noutro caso.

De outra parte, o Executivo da União pretendia alterar as relações de força nos estudos dominados pelas oposições por meio da ponte União-municípios, simultaneamente reduzindo as pressões que recebia do conjunto dos Executivos estaduais e favorecendo suas principais bases de sustentação político-partidária. A julgar pelos resultados partidários das eleições de governadores, realizadas juntamente com a de deputados e senadores para a Constituinte, aparentemente as expectativas dos idealizadores e executores da novíssima política teriam se frustrado. Mas nesse meio tempo, entre a concepção daquela política e a instalação da chamada transição democrática, uma parte daquelas bases de sustentação do arbítrio mudou o rótulo que as identificava e outra transmudou-se para a oposição, pouco restando sob o nome do epicentro original.

O declarado propósito da Nova República no sentido de resgatar a dívida social legada pelo autoritarismo não se estendeu à política do salário-educação. Em lugar de alterá-la, o MEC preferiu reforçar sua vertente mais privatizante, o SME, como testemunha a propaganda paga pelo governo e veiculada pelos órgãos de comunicação de massa em 1987<sup>1</sup>. Ademais, também nesse ano reapareceram na imprensa evidências de continuidade das fraudes com recursos dos salário-educação<sup>12</sup>. Se as denúncias podem ser promissoras, indicando esforços no sentido de coibir negócios ilegais e realizados com recursos públicos, sua pequena frequência é preocupante. Sugere que na transição democrática apenas a ponta do iceberg está sendo alcançada.

Além das recentes falas na televisão do Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, o MEC também mandou publicar anúncios em periódicos, como o da revista Isto É, de página inteira, intitulado "Salário-educação é obrigação de lei e receber os benefícios da lei é obrigação de sua empresa" (14/01/87, p. 5).

Vide reportagem intitulada "PF Indicia Máfia do Ensino Goiano", que traz em destaque o seguinte texto: "A investigação durou mais de um ano mas descobriu mapas de frequência - laudos periciais, atestados de alunos-lantasmas e até dois defuntos que frequentavam as aulas normalmente" (Correio Braziliense. 08/02/87, p.14).

## O ensino superior e a universidade federal<sup>13</sup>

Nessa parte do texto proponho-me a discutir os principais traços das políticas de financiamento de ensino superior no período estudado, com destaque para os últimos dez anos. Enquanto que na parte anterior a discussão se iniciava no período imediatamente seguinte ao golpe de 64, com a instituição do salário-educação, aqui os fenômenos de maior interesse surgem pouco antes da virada da década de sessenta, mais ou menos a partir da Reforma Universitária de 1968.

### a) Expansão, contenção e subsídios do ensino privado

Os estudos a respeito do ensino superior nos anos setenta têm revelado como a privatização serviu para atender às pressões das camadas médias e propiciar lucrativas oportunidades para os empresários da educação, e como contribuiu para legitimar o regime e reforçar as bases de sustentação do Estado.<sup>14</sup> A queda na taxa de expansão das matrículas ocorrida a partir de meados da década resultou principalmente de uma diminuição do ritmo de crescimento da rede privada, afetada pelo declínio da atividade econômica e pelo aumento das taxas de inflação, bem como pela estratégia de contenção adotada, a partir de 1977, pelo Estado. Desde então passou a haver uma certa estabilidade na participação na rede pública no total da matrícula de terceiro grau, com uma lenta recuperação nos anos recentes.

A política da privatização foi executada à revelia da sociedade civil e à sombra de um regime que teve naqueles anos sua época mais autoritária. Foi também conduzida em tempos de relativa abundância de recursos públicos, quando aumentava substancialmente a receita de impostos, resultante das elevadas taxas de crescimento econômico, durante o alcunhado "milagre econômico". Nesse quadro de relativa abundância torna-se ainda mais claro como a política de privatização não tinha suas raízes na esfera econômica enquanto geradora de recursos limitados, mas sim enquanto provedora de oportunidades de investimento de elevada rentabilidade para o capital privado, cuja aplicação no ensino ocorreu mediante estímulo e proteção do estado, em detrimento da expansão do sistema público. A alta lucratividade desses investimentos levou à instalação de uma rede de negócios de tal envergadura que, em fins dos anos setenta, após a contenção da vertiginosa expansão da matrícula no ensino privado, essa indústria fornecia a terceira maior fonte de arrecadação de impostos no Estado de São Paulo<sup>15</sup>.

Foi na segunda metade da década que o Estado, quando conteve a expansão das matrículas dos estabelecimentos particulares, em contrapartida criou o Programa de Crédito Educativo (PCE), destinado a conceder empréstimos de anuidade e de manutenção de estudantes.

<sup>13</sup> Texto baseado em pesquisa financiada pelo Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) do Ministério da Educação. Desejo agradecer a indispensável assistência de José Luis Leon Rarrizoz em fases anteriores do estudo.

Consulte-se, por exemplo, CUNHA, Luis António. Moeda universitária: o crédito. **Revista de Cultura Vozes**, 68(2): 14-51, 1974; PAIVA, Vanilda. Estado, educação e sociedade no Brasil. **Encontros com a Civilização Brasileira**, 3: 37-58, abr., 1980; OLIVEM, Arabela. O significado político da parodização do ensino superior no Brasil. In: GOLDBERG, M. A. et alii. **Seletividade sócio-econômica do ensino de 1º Grau**. Rio de Janeiro, ANPEd, CNPq, 1981. p. 27-45.

<sup>15</sup> Dados para o biênio 1978-1979 de: BENDA, René. O ensino superior no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (48): 57-62, fev. 1984.

O programa caracterizou-se por dois traços de relevo. Primeiro, sua concepção. Esta baseava-se na noção de capital humano, segundo a qual cada indivíduo que investisse na sua própria educação auferiria futuros retornos compensadores, segundo as leis da oferta e demanda de uma hipotética economia de concorrência perfeita. Tal concepção, que transforma cada cidadão num agente económico atuando em pé de igualdade com as empresas e empresários, ignora as desigualdades estruturais do capitalismo, entre outras mistificações. A concepção do programa, portanto, teve um relevante papel de soldadura ideológica do regime. Segundo, seu papel no financiamento da rede privada. O PCE trouxe um sólido aporte às finanças dos estabelecimentos particulares, sobretudo aos de pequeno porte e de baixa qualidade. Em muitos deles, significativa parcela de seu alunado (entre 30% e 50%) custeou seus estudos com os empréstimos recebidos, segundo os resultados da pesquisa de Velho<sup>16</sup>. Esses mesmos resultados mostram que o PCE, instalado em 1976, até 1980 havia firmado cerca de 260 mil contratos de financiamento de anuidade, dos quais aproximadamente 2/3 com alunos dos estabelecimentos particulares.

Os empréstimos para anuidade foram em número pouco superior ao dos créditos para manutenção mas corresponderam a volume de recursos muito maior, pois o valor destes não sofreu reajustes que acompanhassem o ritmo da inflação que recrudescia na segunda metade dos anos setenta. O valor real dos créditos de manutenção diminuiu tanto ao longo dos anos que em 1983, último ano de funcionamento da primeira fase do programa, seu poder aquisitivo era meramente simbólico, equivalente a 3% do valor do salário mínimo. A concessão de empréstimos cabia à Caixa Económica Federal, ao Banco do Brasil e a bancos privados, utilizando até 1% de seus depósitos compulsórios no Banco Central. Ao Ministério da Educação, criador do PCE, competia carrear verbas orçamentárias a fundo perdido para cobrir a diferença entre o custo de captação e remuneração dos recursos, ou seja, para custear o subsídio. Como a remuneração do capital dos empréstimos era de 15% ao ano (12% de juros mais 3% para um fundo de risco), o volume do subsídio cresceu ao longo da execução do programa, em tempos de inflação ascendente, que subiu de 40% em meados dos anos setenta para 100% ao final da década, pulando para mais de 200% nos anos oitenta.

Com tal aumento do subsídio os empréstimos passaram assim a corresponder a bolsas de estudo virtualmente integrais. Estas, na sua maioria concedidas a estudantes da rede privada, fizeram com que o programa se constituísse em importante mecanismo de transferência de recursos para a manutenção e expansão de estabelecimentos particulares, que recebiam pontual e integralmente o valor de cada bolsa, ao contrário das semestralidades dos alunos, fracionadas e frequentemente atrasadas. O volume do subsídio implícito nos empréstimos também cresceu em virtude das elevadas taxas de inadimplência, da ordem de 30% até 1980<sup>17</sup>. Estas subiram nos anos seguintes, consequência da política salarial do Estado, do aumento do desemprego trazido pela recessão, e ainda da convicção política de boa parte do estudantado no sentido de que o governo tinha por obrigação custear seus estudos; a inadimplência girou em torno de 50% nos anos oitenta.

VELHO, Sílvia. Crédito educativo: a intenção e os efeitos. Brasília, UnB, 1983. Dissertação (mestrado) <sup>17</sup> Dados de VELHO, Sílvia, op. cit

Enquanto o subsídio crescia, o déficit contabilizado pelas agências financeiras também inchava, pois a cada ano o MEC alocava reduzidas verbas orçamentárias para cobrir o hiato entre o custo real do PCE e o retorno dos recursos nele empregados. Somente na década de oitenta, mais precisamente em 1983, último ano da primeira fase do programa, é que se tornou público o montante do déficit, estimado em Cr\$ 80 bilhões (da ordem de US\$ 80 milhões de dólares). E enquanto inchava o déficit aumentavam as pressões dos agentes financeiros para que o Estado assumisse os prejuízos, socializando-os. A inauguração de uma nova fase do programa, em fins de 1983, deu vazão a essas pressões encarregando o Fundo de Assistência Social - FAS de prover as verbas públicas que compensariam as perdas da Caixa Económica Federal, do Banco do Brasil e dos bancos particulares<sup>18</sup>.

A questão que se insinuava durante a execução de todo o programa, isto é, quem de fato arcaria com os ônus dos subsídios, foi finalmente resolvida com o término de sua primeira fase. Revelou-se, então, sem qualquer ambiguidade, como o crédito educativo serviu para drenar verbas do governo - leia-se públicas - para subsidiar os negócios privados do ensino. Na resultante do jogo de tais mecanismos financeiros, as agências que concederam empréstimos resgataram os prejuízos contabilizados até então, remunerando seu capital, que de outro modo estaria imobilizado sob a forma de depósitos compulsórios. A indústria do ensino privado, ao longo de todo o programa, recebeu sem qualquer risco as anuidades que eram devidas por seus estudantes. Estes, ao contrário dos reais beneficiários do programa, na sua maioria frequentaram instituições de baixa qualidade de ensino, inferior à da universidade pública, cuja capacidade de atendimento poderia ter sido ampliada com o uso adequado dos recursos gastos com o subsídio.

b) A compreensão de recursos, o empresariamento, a autonomia e a pesquisa

Os recursos públicos destinados à universidade federal exibiram tendência de crescimento positivas durante a década de setenta e nos anos iniciais da atual década, até 1982. Nos dois anos seguintes suas dotações sofreram drásticos cortes; em 1984, situavam-se em níveis inferiores aos de 1979. À primeira vista, a tendência de aumentos continuados até 1982 poderia sugerir um adequado apoio do Estado à universidade federal no período.

Essa tendência, no entanto, foi ditada pela evolução dos gastos com pessoal, que cresceram paulatinamente até 1982, devido sobretudo às políticas modernizantes da universidade. Estas, no que concerne ao magistério, voltaram-se para a implantação do regime de tempo integral/dedicação exclusiva, dos programas de titulação docente e de expansão da pós-graduação. Como as despesas com o quadro docente são majoritárias nos gastos totais da universidade, os custos desses programas empurraram para cima as dotações da instituição. Já a participação no orçamento das verbas de outros custos e capital é minoritária nos gastos totais. E essas verbas, que cobrem todas as demais despesas não relacionadas ao pagamento de docentes e funcionários, sofreram uma forte e gradual compreensão relativa a partir de meados dos anos setenta, acentuada nos anos oitenta (Quadro 4).

VELLOSO, Jacques. **Educational finance policies, dependency and social inequalities.** (V Congresso Mundial de Educação Comparada. Paris, julho de 1984.)

#### QUADRO 4

Despesas anuais das IES federais com recursos do  
Tesouro, anos selecionados  
(Cr\$ bilhões de 1984)<sup>a</sup>

	Pessoal e Encargos Sociais		Outros Custeios e Capital (exclusive obras)		Total <sup>b</sup> (inclusive obras)	
	Cr\$ bilhões (D)	% (2)	Cr\$ bilhões (3)	% (4)	Cr\$ bilhões (5)	% (6)
1973	439,7	0,68	169,3	0,26	642,5	1,00
1975	671,9	0,80	146,6	0,18	839,4	1,00
1977	1.213,3	0,88	157,8	0,11	1.384,3	1,00
1979	1.509,7	0,85	251,6	0,14	1.760,3	1,00
1981	1.583,5	0,87	233,9	0,13	1.823,3	1,00
1982	1.881,3	0,90	209,4	0,10	2.095,3	1,00
1984	1.354,3	0,91	126,/ <sup>c</sup>	0,09	1.481,5	1,00
1985	1.736,9	0,91	162,4 <sup>b</sup>	0,09	1.899,4	1,00
1986	3.195,4	0,93	221,1*	0,07	3.417,5 <sup>c</sup>	1,00

Fonte: MEC/SESu/SDI, tabulações especiais, 1985. Dados da execução orçamentária.  
Notas: a. Valores ajustados pelo IGP-DI da FGV. Para 1986 admitiu-se uma inflação de 64,2%.

- b. Inclui recursos para obras, não apresentados. Obras = (col.5) - (col.3) - (col.1) ou (% obras) = (col. 6) - (col.4) - (col.2).  
c. Dados de orçamento.

As paulatinas reduções percentuais nos recursos para outros custeios revelam uma importante faceta da ambiguidade das políticas adotadas. Tais recursos, indispensáveis para a adequada manutenção da universidade, também eram imprescindíveis para o desenvolvimento das atividades de pesquisa. Atualização e expansão de bibliotecas, reposição de peças em laboratórios e aquisição de equipamentos são algumas das condições para o desenvolvimento da pesquisa cujo custeio é feito com esse tipo de verbas. Sua redução, portanto, caminhava no sentido contrário ao das políticas relativas a regime de trabalho, qualificação dos docentes e expansão da pós-graduação, integrantes do projeto modernizante do Estado mas que inegavelmente atuavam no sentido de criar novas e melhores condições para o desenvolvimento da investigação na universidade. A simples inspeção da distribuição das verbas entre pessoal e outros custeios e capital mostra claramente a compreensão relativa que sofreram esses recursos. Na primeira metade da década eles chegaram a representar 1/4 do orçamento da universidade federal. Nos cinco anos seguintes eles giravam em torno de 15% da dotação total, caindo para níveis em redor de 10% nos anos iniciais da década de oitenta (Quadro 4). Enquanto

subiam as despesas de pessoal com o quadro docente (e técnico-administrativo), uma fração cada vez menor do orçamento destinava-se a financiar todas as outras atividades da instituição.

O gradual achatamento relativo das verbas de outros custeios serviu sob medida ao projeto da Reforma Universitária, "centrado em categorias próprias da lógica empresarial, como eficiência, eficácia e produtividade"<sup>19</sup>. Induziu o empresariamento da universidade federal e subjugou sua autonomia. Obrigou-a a lançar mão de convênios com intensidade crescente, a fim de obter os meios necessários à sua sobrevivência, buscando recursos junto a firmas privadas ou a companhias estatais, contribuindo para consolidar o projeto da Reforma na medida em que forçava a adoção de um nefasto espírito empresarial na gestão da instituição, desvirtuando seus fins. Isso ocorria mediante três processos. Primeiro, através da noção de que a universidade pública não poderia julgar-se dependente do Estado para sua plena manutenção, cabendo-lhe assegurar dinheiros "complementares" às verbas governamentais para o competente desempenho de suas atividades. Nesse sentido, os convênios serviram também para dissimular o descompromisso do Estado com o ensino público e gratuito. Segundo, diante da asfixia financeira, que aumentou ao longo dos anos, a universidade frequentemente era coagida a situar num plano secundário ou descartar seus objetivos próprios a fim de satisfazer às finalidades dos convênios firmados para conduzir pesquisas e prestar serviços. Terceiro, o arrocho dos recursos para outros custeios aliado à extrema rigidez imposta pela legislação à gestão financeira da universidade federal, sobretudo nas autarquias, propiciou, nestas, o surgimento de fundações privadas. Tais fundações, com o objetivo de captar recursos adicionais, eram geridas por docentes ou até mesmo pela administração central da instituição. Seu surgimento e multiplicação eram úteis ao espírito empresarial da Reforma na medida em que emprestavam um caráter privado às atividades contratadas pelos docentes ou pela universidade pública<sup>20</sup>.

Já noutra dimensão coadunavam-se igualmente com esse mesmo espírito, alienado da democratização da universidade. A orientação dos rumos de cada fundação de certa forma afetava o conjunto da universidade mas decorria de decisões tomadas por grupos de indivíduos reunidos em torno de interesses particulares. Essas decisões podiam substituir e por vezes substituíam as instâncias colegiadas da universidade. Nesse processo, as fundações promoveram uma segmentação do processo decisório das universidades autárquicas e privatizaram muitas das decisões que deveriam ser tomadas colegiadamente. Num e noutro caso terminaram por associar-se às noções autoritárias e privatistas que moldavam o projeto de Reforma.

A política de achatamento das verbas para outros custeios também teve efeitos contundentes sobre a autonomia da universidade federal. Inicialmente vilipendiada pela opressão, a autonomia passou a ser objeto de formas mais sutis e indiretas de sujeição por meio das políticas de financiamento. Desprovida de recursos suficientes, a instituição

19 CUNHA, Luis Antônio. Ensino superior nos anos oitenta: divergências e paradoxos. Seminário sobre Mudanças no Ensino Superior na América Latina, Universidade de Brasília, Brasília, janeiro de 1986, p. 7. Consulte-se também VIEIRA, Sofia. **O discurso da reforma universitária**. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1982.

20 ROCHA, Lúcia et alii. A relação pesquisa/ensino nas instituições de ensino superior. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, 67(155):5-51, jan./abr., 1986.

era constringida a trocar sua autonomia por convênios, que não lhe interessavam exceto como forma de obter mais verbas, e que eram celebrados inclusive com o próprio Ministério da Educação e com outras agências governamentais. O Estado, em vez de dotar o orçamento da universidade com os recursos necessários ao seu adequado desempenho, transfere-lhe migalhas através de convênios para projetos específicos. Aportava recursos de forma seletiva, alocando-os a alguma instituição e/ou projetos mas negando-se a outras, assim cassando a autonomia da universidade e fortalecendo-se como orientador dos rumos da pesquisa. Enquanto isso se processava, não faltavam recursos para o ensino privado, através do Programa de Crédito Educativo e de outras formas de subsídios.

As políticas de financiamento subtraíram da área acadêmica a distribuição dos recursos para pesquisa. Estes foram progressivamente concentrados em agências de fomento, com a FINEP para os grandes projetos e o CNPq para as investigações mais modestas. Agências como a FINEP e, em certa medida, o CNP, que poderiam suplementar o orçamento da pesquisa da universidade federal, numa perspectiva salutar pela pluralidade de fontes marginais de financiamento que isso representaria, virtualmente substituíram suas verbas próprias para este fim. E tiveram ainda um papel de relevo no financiamento do ensino privado. Serviram para transferir a instituições privadas os recursos orçamentários que faltavam à universidade pública, mediante convênios que muitas vezes cobriam substancial parcela das despesas totais das instituições particulares, como no caso da PUC do Rio de Janeiro. Nesta universidade, segundo estimativas correntes, os convênios da FINEP atualmente custeiam entre 70% e 80% do total de suas despesas.

Além disso, o fortalecimento das agências de fomento combinado com o arrocho das verbas para outros custeios ampliou o fosso entre universidade e sociedade, cavado pelo arbítrio que calou a instituição. Pois o financiamento concedido pelas agências, que passou a constituir a principal fonte de custeio das atividades de investigação, cortava os canais de comunicação direta entre a pesquisa e as necessidades do desenvolvimento. No plano das relações internas aquele fortalecimento, aliado ao achatamento dos recursos para outros custeios da universidade, eliminou um espaço de confronto e diálogo necessário entre os diferentes segmentos da instituição, que passaram a atuar independentemente uns dos outros na competição por verbas junto aos órgãos de financiamento do Estado<sup>21</sup>.

Paralelamente, com a diferenciação do aparelho do Estado no desenvolvimento capitalista, foram criadas novas campanhas estatais, expandiram-se as já existentes, e estabeleceram-se no interior do governo - sobretudo federal - novos órgãos voltados para o desenvolvimento tecnológico. Surgiram novos competidores para os recursos nacionais destinados à pesquisa científica e tecnológica. Com efeito, em companhias estatais e naqueles órgãos criaram-se departamentos e setores de pesquisa ou de desenvolvimento tecnológico, absorvendo boa parte das verbas governamentais destinadas a este fim. Aumentou o volume das investigações conduzidas fora da universidade e cresceu a fração das pesquisas que, realizadas na instituição, eram encomendadas pelo Estado. O aumento desta proporção foi viabilizado pela diminuição relativa e depois também absoluta das verbas orçamentárias para a pesquisa. Ao mesmo tempo, assistiu-se

Cf. CARDOSO, Fernando Henrique. Universidade e desenvolvimento. **Educação Brasileira**, Brasília, 5:11-19, 2 sem. 1985.

a uma gradual inversão de prioridades na alocação de recursos públicos para o chamado binômio "ciência e tecnologia", cujo segundo termo assumiu importância crescente.

Reorientaram-se assim os rumos da investigação no país. Primeiro porque, nas atividades compreendidas pelo chamado desenvolvimento científico e tecnológico, reduziu-se gradualmente o peso da pesquisa científica, que foi progressivamente substituído pelas atividades de adaptação, criação e aplicação de novas tecnologias. O fortalecimento do chamado desenvolvimento tecnológico, em detrimento do progresso da pesquisa básica, vem sendo feito muito mais segundo interesses alinhados com o capital do que em função das necessidades das camadas majoritárias da população. Segundo porque a universidade passou a ter papel cada vez menor na definição dos rumos da pesquisa no país. Essa reorientação ocorreu no bojo de um processo de estrangulamento dos recursos para a pesquisa, com desdobramento facilmente previsíveis.

### c) Ficção orçamentária, autonomia e centralização do poder na universidade

Com a aceleração da espiral inflacionária a partir de 1975, e principalmente no decorrer dos anos oitenta, os orçamentos da universidade federal transformaram-se progressivamente numa peça de ficção. Os recursos orçados em um dado ano, com validade legal para o ano fiscal seguinte, cobriam um número cada vez menor de meses de funcionamento da instituição, enquanto que as suplementações orçamentárias ganhavam importância cada vez maior.

A magnitude do orçamento inicial, em última instância fixada por determinações do Executivo, praticamente ignorava o aumento da inflação, passando a divergir cada vez mais do volume dos recursos do orçamento final, ou real, aquele que nos últimos meses do ano enumerava as despesas que estavam sendo e viriam a ser realizadas pela instituição. Residia exatamente aí o caráter de ficção da dotação inicial. Esta tinha cada vez menos serventia como indicador das verbas realmente disponíveis para executar as atividades programadas. E a ficção tornava-se cada vez mais intensa à medida que se acentuava a subida da inflação. Quanto maior a inflação, mais cedo esgotava-se o orçamento da universidade.

Na segunda metade dos anos setenta o orçamento final da universidade federal chegou a valores que **nominalmente** eram 50% a 100% maiores do que sua dotação inicial. Nos anos oitenta o mesmo padrão se repetiu, mas entre 1982 e 1984 as taxas de inflação, que vinham seguindo curva ascendente, alcançaram níveis superiores a 200% anuais, exigindo orçamentos finais maiores do que os iniciais na mesma proporção. Enquanto que nos anos setenta os cortes nas verbas orçamentárias da universidade federal concentravam-se na compressão relativa da rubrica de outros custeios, nesses três anos da década de oitenta o arrocho atingiu também as despesas de pessoal, diminuindo em termos reais o montante das despesas totais realizadas. De todo modo, o importante nesse processo, para a presente discussão, era o fato de que essas enormes diferenças entre o valor inicial e o montante final do orçamento escapavam completamente do domínio da universidade. Esta, ao início de cada ano, jamais sabia de quanto disporia durante o exercício e muito menos ao seu final, podendo apenas especular a esse respeito.

Sabe-se que em tempos de inflação o orçamento de qualquer órgão de governo precisa necessariamente conter certo grau de ficção porque sua magnitude sinaliza - ainda que com valores subestimados - acerca da taxa de inflação esperada. A questão não reside, pois, na ficção orçamentária em si, mas no seu **grau** e no **modo** pelo qual ela é utilizada pelas instâncias de poder. O grau de intensidade com que foi implantado o or-

çamento-ficção pelo Executivo no Brasil, no período estudado, e a forma pela qual este mesmo Executivo o manipulou, foram viabilizados pelo arbítrio ao mesmo tempo em que o reforçaram.

No plano das relações da universidade com o Estado, o orçamento-ficção violentou a autonomia universitária e tornou mais fácil, a este Estado, manter seu descompromisso com o ensino público, já manifesto expressamente na quadra anterior. Nas negociações da universidade com o MEC para elaboração de seu orçamento e para a obtenção de suplementações ao longo do ano, os projetos da instituição sujeitavam-se com intensidade crescente aos ditames das instâncias decisórias do outro lado da mesa de negociações.

O Estado se valeu do orçamento-ficção, aliado à inflação, como uma arma psicológica de efeitos tangíveis e como um instrumento eficaz na manipulação das regras do jogo econômico e do poder no autoritarismo. Com isso, não lhe foi muito difícil desferir rudes golpes na autonomia da universidade federal, pelo controle de seus orçamentos, nem disfarçar seu descompromisso com o ensino público, pela destinação de verbas insuficientes à sua adequada manutenção e expansão.

No plano das relações internas à universidade, a política do orçamento-ficção também produziu seus efeitos. Serviu à efetivação do projeto de Reforma do ensino superior, no que ele continha de centralização dos processos decisórios, em nome da eficiência e da produtividade e às expensas da democratização do poder no seio da comunidade universitária.

A formulação de um orçamento faz parte do processo administrativo. Este pode ser visto como uma instância de mediação das relações de poder. A elaboração de um orçamento, portanto, integra essa mediação das relações de poder.

À medida que se intensificava o caráter de ficção do orçamento inicial da universidade federal, sua elaboração passava a ser, ela própria, uma peça de ficção, e mais importância adquiria o orçamento real, aquele que era executado ao longo do ano. Com isso, o eixo de gravidade do poder embutido no preparo da dotação transferia-se em boa medida para a execução orçamentária, processo que se desenvolvia **ao longo** de um ano fiscal. Tal transferência tornava menos transparente o processo de alocar verbas para esta ou aquela atividade da instituição. Além disso, diante da necessidade de um maior número de negociações com o MEC aumentava a frequência dessa mediação e do período de tempo no qual ela ocorreria. Nesse contexto, tornava-se mais fácil para a administração central da universidade dissimular o caráter discricionário da distribuição dos recursos entre as suas diversas atividades.

O deslocamento da mediação das relações de poder para a execução orçamentária teve reflexos na luta dos docentes por uma gestão democrática da universidade. Nas instituições federais, sua luta pela participação nas decisões da área financeira teria pouca valia se concentrada no processo de elaboração do orçamento inicial, uma peça de ficção. Por outro lado, tornava-se difícil de ser travada ao longo da execução orçamentária devido à necessidade de se manter uma mobilização quase que permanente, no decorrer de todo um ano letivo. A luta passou a ser mais sistemática e organizada a partir dos últimos anos da década de setenta, com a ampliação e consolidação das associações de docentes. No entanto, os processos e as decisões quanto à destinação de recursos dentro da instituição, apesar de sua importância para a democratização da vida universitária, raramente foram objeto da reflexão e ação das AD's. Aquela dificuldade de mobilização quase que permanente terá sido um dos fatores a condicionar o caráter crescentemente sindical que veio assumindo o movimento, concentrando sua luta em

torno de questões de natureza diversa.

Resumindo, a política do orçamento ficção do regime autoritário contribuiu para reforçar as relações de poder centralizadas na universidade federal e, nesse sentido, serviu ao espírito do projeto de Reforma do ensino superior. Durante a primeira metade da década de setenta, antes da implantação da política do orçamento-ficção, o centralismo decisório sedimentava-se na universidade federal sobretudo pela força da opressão do regime. Mais tarde, terminando a era mais negra do arbítrio, viria a ser paulatinamente implantado o orçamento-ficção, reforço do centralismo das decisões que havia se apoiado no autoritarismo. Já nos anos oitenta, enquanto o regime caminhava para o seu termo, mediante conquista da sociedade civil e também como resultado da crise do modelo económico, na universidade os docentes fortaleciam-se e progressivamente obtinham vitórias no sentido de democratizar as relações de poder nas instituições de ensino superior. Mas nessa mesma época os efeitos do orçamento-ficção intensificavam-se com o arrocho das finanças da universidade federal. Ao longo dos anos oitenta, enquanto conquistas democráticas eram obtidas no âmbito interno da universidade, como testemunham as eleições diretas de reitores e de outros dirigentes, menos relevante se tornava o processo de elaboração do orçamento inicial. Portanto, e paradoxalmente, mais fácil era manter a centralização das decisões quanto à distribuição e destinação dos recursos.

#### d) Os anos oitenta e a "nova" política

A partir de 1985, com a Nova República, ocorreram algumas alterações no cenário do financiamento. Diante da necessidade de legitimar a nova correlação de forças que subia ao poder, e retomado o crescimento económico, a tendência declinante do orçamento da universidade federal foi revertida. As verbas orçamentárias para outros custeios, no entanto, continuaram extremamente baixas em termos proporcionais.

Em 1986 o orçamento previsto da universidade federal deu um salto nos recursos para pessoal. Isso resultou das conquistas salariais dos docentes, significativas do ponto-de-vista financeiro embora ainda distante da reposição das perdas sofridas ao longo de mais de uma década; foi permitido pelas novas condições políticas da chamada transição democrática e pelo pleno cumprimento da Emenda João Calmon no orçamento previsto para a educação de 1986, reforçado pelo prestígio que na nova composição do poder desfrutavam as forças ocupantes da pasta da educação.

Sob o ângulo financeiro essas modificações não foram desprezíveis. Contudo, persistiu a política de cassação branca da autonomia da universidade federal. Sendo mantida a compressão relativa das verbas orçamentárias para outros custeios permaneceu a necessidade sempre premente de captação de recursos adicionais. Para tanto, os mesmos processos antes discutidos vem sendo utilizados na Nova República, com vigor semelhante ao dos tempos do arbítrio e com consequências idênticas para a sujeição da autonomia e para a continuidade do empresariamento da instituição.\*

<sup>22</sup>

Tanto a política do orçamento -ficção quanto as opções de luta do movimento docente seguramente influíram no elevado grau de desinformação dos professores acerca dos processos e instâncias de elaboração do orçamento, constatado por BELLONI, Isaura. **A "crise" na educação superior brasileira: autonomia, democratização e funções sociais: onde estamos?** (IX Reunião Anual da ANPOCs, Águas de São Pedro, São Paulo, outubro de 1985). Esse desconhecimento, por sua vez, deve ter dado sua contribuição para reforçar o padrão de escolhas das AD's na luta pela democratização da universidade.

\* Nota do Autor. Agradeço os comentários e sugestões de Messias Costa a uma versão anterior do presente texto, mas, evidentemente, sem comprometer-lo com o seu conteúdo.

## COMENTÁRIOS

Cláudio Salm\*

Na medida em que fui coordenador do salário-educação em São Paulo, posso testemunhar que é um mecanismo essencialmente corrupto e corruptor, além de ser um inferno burocrático porque, embora as empresas possam através do Sistema de Manutenção do Ensino, ou pudessem, aplicar diretamente na compra de vagas nas escolas, cabia às Secretarias de Educação fiscalizar essa atividade. Imaginem a papelada e a ineficiência dessa fiscalização! Mas como na Revista da Fundação SEADE<sup>1</sup> fizemos alguns comentários sobre o funcionamento do salário-educação, argumentando que, até nos casos em que quase não se constatam fraudes, a máquina burocrática necessária à operacionalização e fiscalização do SME é tão complexa que nos faz duvidar de que seja essa a melhor forma de subsidiar a opção pela escola particular, vou passar agora para outros assuntos.

Com relação ao crédito educativo, gostaria de fazer um pequeno reparo. Ele já era muito subsidiado e por isso mesmo no caso da enorme inadimplência que houve, o prejuízo, ao final das contas não foi tão grande, na minha opinião. Tenho a impressão de que ainda que não tivesse havido inadimplência, o subsídio era tão grande, que não ficaria tão longe dos US\$ 80 milhões mencionados.

Não vou deixar de falar alguma coisa também ao final sobre a ótima exposição do Fagnani, que tocou nos pontos-chave da política de financiamento.

Entretanto, no momento, me deterei mais nestes comentários à parte do financiamento do ensino superior, exposta por Jacques Velloso. No documento em que se baseia, Jacques faz uma eloquente defesa dos dinheiros públicos para a universidade pública. Embora eu concorde, em tese, com a tese, acho que o debate ficaria muito desinteressante se ficasse aqui explicitando as minhas concordâncias com ele. Então resolvi atuar um pouco como advogado do diabo, **sparring** liberal. Li o texto que se enquadra na cruzada da defesa dos dinheiros públicos para a escola pública com uma visão do meu lado liberal; ele existe, e não tenho maiores antipatias por ele. Isso me possibilitou ler criticamente o documento e explicitar possíveis divergências.

A primeira coisa que notei é que quando se fala em financiamento do ensino superior, há a ausência de algumas velhas questões, que pelo fato de serem velhas, não se

\* Da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Económicas, Instituto de Economia Industrial.

SALM, Cláudio et alii. Salário-educação: a questão da aquisição de vagas. **Revista da Fundação SEADE**, São Paulo, 1(3):61-62, set/dez. 1985.

deva, não se possa avançar dentro delas. Por exemplo, a questão de que as camadas mais ricas no Brasil são as que têm acesso ao ensino público e gratuito, enquanto que os segmentos mais pobres são aqueles levados a pagar por um ensino de pior qualidade. Isso é algo muito alegado, e tenho a impressão de que há um grão de verdade no argumento que indica que o ensino público brasileiro é elitista. É uma questão que deveria ser, no meu entender, tratada.

A segunda coisa que eu pergunto é a seguinte: no problema do financiamento do ensino superior, o corte público **versus** privado é o único corte relevante? Um documento sobre este assunto também não deveria explorar uma outra velha questão, que é o ensino superior **versus** o ensino de primeiro e segundo graus? Penso que tudo leva a crer - o bom senso, os cálculos com base na teoria do capital humano, o que se quiser, - que haveria um retorno maior para a sociedade se houvesse um privilegiamento do ensino básico neste país face à expansão do ensino superior. Esse é um item que deveria constar numa agenda sobre financiamento do ensino superior. O terceiro ponto que queria levantar refere-se à questão da gratuidade para todos. É um assunto que a ideologia apenas não resolve.

E, finalmente, gostaria de ressaltar aquilo em que Jacques concorda com o Fagnani, que está por trás de toda essa questão, que é a questão tributária mais geral. Afinal de contas, se a Emenda Calmon prevê a vinculação de 13% da receita de impostos para a educação, teríamos que analisar um pouco a política fiscal, o financiamento do governo como um todo. Esses foram os pontos que achei que deveriam ser tocados num documento sobre financiamento do ensino superior, mas notei a ausência deles.

Com relação ao que está presente, quando penso nessa frase "recursos públicos para o ensino público", o que me vem à cabeça é o ensino de primeiro grau. Penso que é uma frase que não pode ser estendida automaticamente ao ensino superior, quando analiso a questão pelo meu lado liberal, porque acho que, ao contrário do ensino superior, o ensino privado de primeiro grau é que concentra as camadas mais privilegiadas. Então, de fato, não deveria precisar de qualquer tipo de verbas públicas. Além disso, o primeiro grau deve ser universal e gratuito (isso é um consenso, está na Constituição ninguém tem dúvida a respeito), e o ensino superior existe para formar efetivamente a elite de sorte, que, o que cabe garantir num Estado democrático é que elementos da classe trabalhadora também tenham acesso a essa elite. O que noto é que quem está cumprindo esse papel democratizador - de levar o trabalhador ao ensino superior - é muito mais o ensino superior privado do que o público. Pode ser incómodo constatar isso, mas tenho a impressão de que é uma verdade.

E, finalmente, recursos públicos para o ensino público também se justificam no primeiro grau porque há óbvia necessidade de expansão do supletivo público, especialmente no caso de São Paulo, que é o grande provedor das verbas do salário-educação.

Tomemos agora a questão da privatização do ensino superior. Será correta a expressão? Se considerarmos que hoje há pouco menos de 70% de matrículas no ensino superior privado e pouco mais de 30% no público, e que há 20 anos atrás, era o contrário, a expressão é correta. Mas o que assistimos foi que o ensino superior privado atendeu a uma demanda reprimida pela não expansão do ensino público. Nesse sentido ocorreu a privatização do ensino, mas nada além disso, e essa demanda foi realmente atendida, principalmente, pelas chamadas faculdades de fim de semana.

Ora, que fenômeno é esse que leva alguém a pagar para ter um ensino de tão baixa qualidade? O que está por trás do fato de que, além de perder dinheiro, alguém perca até seu fim de semana tendo que se deslocar a uma cidade vizinha para não rece-

bernada em troca? Partindo do suposto de que as pessoas não são loucas, qual é a função social disso? Precisamos ter alguma explicação, uma resposta clara a esse fenômeno antes de criticar, a priori, os subsídios eventualmente dados a essas instituições. Vejamos que papel social elas estão cumprindo e só então poderemos fazer algum juízo melhor sobre a eficácia dos subsídios governamentais a essas instituições.

Um aspecto não muito convincente das proposições de Jacques Velloso, foi o seguinte: me parece antes de tudo dogmática a afirmação de que o ensino público, por ser público, cumpre uma função social, enquanto que o privado, por ser privado, atende apenas a interesses minoritários. Não estou totalmente convencido disso. Há quem defenda, em debate que surgiu na França há pouco tempo atrás, que o verdadeiro pluralismo consistiria em dar dinheiro público a todos, inclusive às instituições de ensino superior que atendem à minorias, até às seitas religiosas. Afinal aí vem o grande argumento liberal - todos são contribuintes dos recursos públicos, então porque não terem acesso também a dinheiro público para o ensino superior privado? Eu insisto, estou aqui no meu papel de advogado do diabo. Afinal de contas, sindicatos e partidos também recebem verbas públicas e, porque não, instituições de ensino superior privadas?

Então, aí vem a questão da apropriação privada desses recursos colocada com muita ênfase nesta mesa. Concordo plenamente que é bobagem dizer que a faculdade que recebe verba do MEC só pode gastar em custeio porque, tendo um aumento de receita ela pode liberar gastos de custeio para investir em seu patrimônio e, nesse sentido, o governo está aumentando o patrimônio privado com recursos públicos. A solução para isso seria dar bolsas para o indivíduo comprar sua vaga na escola particular. É assim que é feito nos Estados Unidos através do crédito educativo. Isso seria uma forma de contornar a suposta ou verdadeira apropriação privada de recursos públicos.

Entretanto, no ensino público também existem modalidades da apropriação privada: são os famosos diferenciais de salários que os profissionais auferem, depois de terem passado, gratuitamente, pela universidade privada. É claro que alguém poderá dizer que o imposto de renda poderá corrigir isso, ou que a família que pode pagar o ensino, mas que tem o filho na escola pública também estará economizando dinheiro e com isso aumentando o seu patrimônio por ter uma escola pública gratuita, o que também não deixa de ser uma apropriação privada de recursos públicos. Assim volta a questão da gratuidade do ensino superior para todos. Sei que se fosse cobrado daqueles que podem pagar, o acréscimo de receita para o ensino público não seria relevante - de 5 a 10%, ou seja, metade daquilo que se diz que o MEC dedica às escolas particulares, contra o qual se insurgem os defensores da escola pública. Metade do problema estaria resolvido com esse mecanismo, o que indica que não se trata de um montante irrelevante!

Um outro ponto muito enfatizado na exposição foi o fato de que cada cruzado que vai para o ensino privado é um cruzado a menos para a escola pública. Se não há dúvida sobre isso, vale perguntar quanto isso significa. Entre 12% a 15% ou 20%, não importa o montante exato. Ora, quanto custaria ao Estado para transformar todos os alunos em alunos do ensino público, abarcando 100% dos estudantes do ensino superior brasileiro? A verba pública alocada no ensino privado daria para custear isso? É óbvio que não, não vamos nos enganar. E creio que essa é a comparação relevante. Se o Estado consegue com esses recursos de 15% a 20% contribuir para manter fora, não ter que sustentar, cerca de 70% dos alunos dos cursos superiores, desse ponto de vista não me parece um dinheiro tão mal gasto, porque afinal de contas, qual seria a alternativa? Fechar as faculdades de fim de semana? Alguém teria coragem de propor uma coisa dessas? Acho que não.

Jacques propõe na fala a criação de incentivos fiscais para as entidades de ensino privado com fins não lucrativos. Se esta pode ser uma boa ideia, parece-me que não é coerente com o resto da argumentação. Da mesma forma que cada cruzado que vai para o ensino privado é um cruzado a menos para o ensino público, cada cruzado subtraído do imposto é Cz\$ 0,13 a menos do ensino público, de acordo com a Lei Calmon, e temos que dar uma atenção especial para o financiamento do setor público como um todo.

Antes de aprofundar esse aspecto, gostaria de comentar também esta questão que recebeu ênfase hoje na fala sobre o orçamento da universidade. Eu entendi, Jacques, que você se insurge contra a rigidez imposta à dotação orçamentária das universidades, ou seja, que você defende a ideia de o MEC lhes dar um orçamento global e elas terem autonomia absoluta para administrá-lo, remanejando as verbas dos diferentes setores segundo as necessidades. Mas aí se coloca uma questão: se a universidade passa a ter uma autonomia tão grande - e os jornais estão permeados desse debate porque ele é momentoso -, como é que fica a questão da avaliação do desempenho da universidade? Não se fará avaliação nenhuma do ensino superior? Segundo o que você diz, sendo a universidade pública, logo estatal, a sociedade tem o direito de lhe exigir o eficiente, eficaz desempenho das tarefas voltadas à solução dos problemas nacionais, bem como a sua contribuição para o desenvolvimento científico e independência tecnológica do país. Eu perguntaria como a sociedade pode fazer isso? Qual é o mecanismo? Não tenho resposta para essa questão.

Finalmente, a grande questão colocada pelos dois expositores, a do financiamento das políticas públicas como um todo, do financiamento do Estado. Esse é o maior problema que temos hoje no Brasil. Como Fagnani já mostrou em seus trabalhos, a reforma tributária, ou seja, o aumento de disponibilidade líquida de recursos para o Estado financiar suas políticas sociais já devia ter sido feita há muito mais tempo, mas foi postergada pela criação de dois mecanismos: o crescente endividamento e a criação dos fundos onerados (FGTS, por exemplo).

No final da década de 70, entretanto, surgiu em cena uma velha senhora, que estava ausente há mais de 50 anos, chamada "Taxa de Juros". Encontrei outro dia um professor de todos nós, o economista Aníbal Pinto, que me lembrou disso: a taxa de juros há 15 ou 20 anos atrás, não tinha maior importância, como não teve nos últimos 50 anos, no equacionamento dos mecanismos de financiamento. Ela foi negativa durante décadas, e, de repente, tudo agora vive em função da taxa de juros. A taxa de juros começou a dominar a vida do mundo inteiro e arrebanar com o esquema do endividamento público. Então, o que se precisa repensar, ainda com a presença da elevadíssima taxa de juros, é como financiar os gastos públicos e não somente a educação. Frente ao problema da dívida externa e à necessidade de gerar recursos em cruzados para fazer face à compra dos dólares a serem remetidos, como aumentar a receita líquida do governo?

Elevar a carga fiscal nesse país, e/ou cortar subsídios? Uma das duas coisas, ou as duas simultaneamente, tem que ser feita. Ao mesmo tempo, é preciso aumentar a progressividade da tributação no Brasil, que, como todos sabem, é bastante regressiva, e, descentralizar, o que também está na ordem do dia. Descentralizar não apenas a receita tributária global do país, como também os encargos administrativos, ou seja, os encargos e os tributos. Essas são as grandes tarefas que teremos que enfrentar e não há como fugir a elas.

Resolvida essa questão, gostaria de acrescentar só um ou dois comentários à fala do Fagnani sobre a pobreza no Brasil. Temos implícito no discurso que nosso capitalismo não integra, ou seja, não somos capazes de repetir com a industrialização o desen-

volvimento social que se verificou nos países hoje desenvolvidos, de sorte que temos um capitalismo excludente que aprofunda as desigualdades e não tende a absorver produtivamente a mão-de-obra disponível. Essa concepção impregnou o pensamento brasileiro ao longo dos últimos trinta anos. Eu sugiro que comecemos a repensar a questão. Vale a pena começar a pensar na hipótese de que o capitalismo entre nós é capaz de cumprir aqui, também, a integração que propiciou em outros países.

Se conseguimos manter por dez ou quinze anos, como diz o Fagnani, uma razoável taxa de crescimento econômico, resistindo a qualquer política recessiva, como fez até aqui a Nova República, tenho a impressão de que os mais graves problemas sociais, fora o Nordeste<sup>2</sup>, estariam bem encaminhados, inclusive porque jogam a favor dessa hipótese alguns outros elementos. Primeiro, a explosão demográfica acabou. A fecundidade da mulher brasileira baixou brutalmente. Estão sendo feitas duas pesquisas neste momento, uma, do IBGE, que não tem resultados ainda, porque começou agora e, outra, da BENFAM, que indica coisas assustadoras. Trinta por cento das mulheres em idade fértil estariam esterilizadas, a maioria entre 16 a 28 anos, isso sem falar dos outros métodos anticoncepcionais, menos radicais. É evidente que a esterilização inclusive de moças jovens, ou feita contra a vontade da pessoa, é um crime. Mas penso que a queda na fecundidade é algo que vem de encontro à ideia de que, mantido um razoável desempenho da economia, em dez ou quinze anos poderíamos resolver os principais problemas sociais, no Centro-sul.

Segundo: concordo plenamente com o Fagnani, que o importante não é tanto a ênfase em programas sociais, mas sim embutir um caráter social à política econômica. Creio que o que o Plano Cruzado conseguiu - trazendo problemas para ele próprio -, em matéria de crescimento do emprego e do salário, foi algo digno de registro. A única coisa de que eu tenho dúvidas, com relação à fala do Fagnani, é como poderemos garantir recursos para a área social que não sofram influências dos azares do ciclo econômico. É evidente que, se as fontes de financiamento, os programas sociais, dependem pesadamente da folha de salários, na crise essas fontes se esgotam, e todos os programas se desmoronam. Mas qual é a alternativa que dá melhor estabilidade aos fundos sociais? Eu não tenho clareza sobre isso, e termino meus comentários aqui.

Ali, entre outras coisas, não há a massa crítica de empresas modernas que, se mantido o crescimento, terminariam por integrar a população, e a questão é bem mais grave.

## DEBATES - FINANCIAMENTO DAS POLITICAS SOCIAIS

ANTÔNIO CARLOS DE OLIVEIRA (NEPP/UNICAMP) - Será que quando falamos de ensino público e ensino privado não estamos falando de coisas qualitativamente diferentes? Será que a aproximação com a questão da privatização na França tem algum paralelo razoável no Brasil, ou teremos de deixar o problema do ensino privado de lado porque grande parte dele não tem nada a ver com o ensino superior? Advogar a isonomia do contribuinte para essa situação, creio que é complicado.

No caso da saúde, por exemplo, onde se alega que os estabelecimentos privados têm um custo muito mais baixo, todos os casos mais graves vão para as instituições públicas, os pacientes mais complicados, os casos terminais; os hospitais particulares cuidam apenas das doenças mais leves e baratas, por isso mais lucrativas, e, ainda assim, dão um atendimento pior que o Estado. Por isso não cabe a comparação entre hospital privado e hospital público, que são coisas qualitativamente diferentes. O mesmo vale para a educação. Sem querer comparar, pergunto: Quem vai oferecer o ensino superior que a população está demandando? Apenas com a porcentagem que o MEC dedica ao sistema privado, teremos condições de aumentar significativamente a oferta de ensino público de boa qualidade?

JACQUES VELLOSO (F.E./UNB) - O ensino privado domina hoje o cenário da matrícula, detendo 60% das vagas e o público é minoritário. Então quando se pergunta onde colocar os alunos que estão na escola privada de má categoria, eu diria que devem ir para a escola pública, na sua maioria, de boa categoria, e cada vez mais. Só que essa questão tem uma trajetória histórica, e não temos condições de fazer isso de hoje para amanhã. Se hoje existe essa inversão, resultante do regime pelo qual passamos, não é por isso que vamos sustentar a justificativa dos defensores do ensino privado, segundo a qual é preciso colocar todo mundo nas escolas, não se podendo fechá-las.

Por essa mesma razão, o decreto que regulamenta o salário-educação acabou não modificando praticamente nada em relação ao anterior, porque, também pela prática privatista anterior, o volume de subsídios carreados para a escola privada - no primeiro grau, agora -, era de tal magnitude, que a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino veio a público alegando que as escolas fechariam se acabasse o aluno da comunidade, o programa de bolsas, a compra indiscriminada de vagas, ficando sem emprego milhares de professores, e centenas de milhares de alunos. O que era uma meia-verdade apenas. O que acontece é que a escola comprimiu muito seu lucro para poder manter os professores que tinha, para atender os alunos, e seria preciso que houvesse efetivamente uma transição para uma nova situação, na qual esses alunos da escola privada passassem a frequentar a escola pública, ou seus substitutos, outros alunos novos, que ingressassem no sistema. Aliás, só tem sentido hoje, dada essa situação, terminar com

o SME, na medida em que se faça uma transição garantindo, que os alunos beneficiados pelas bolsas de estudo, e que de fato frequentam a escola - além de existirem, porque muitos não existem -, tenham direito a concluir seus estudos no primeiro grau, seja na escola privada, seja na escola pública. E a partir de então, não mais entrariam alunos pelo sistema.

A situação é parecida no nível superior. Temos hoje um grande contingente de alunos frequentando o ensino privado, que atendeu uma demanda provocada inclusive por força da concentração de renda dos anos 70, face ao diferencial entre o pessoal com diploma de ensino superior e outros níveis educacionais. Daqui para a frente, o que se tem que fazer é conter os subsídios para o ensino privado, e ampliar vigorosamente as vagas na universidade pública, inclusive mediante cursos noturnos, raptando essa clientela cativa que as faculdades privadas mantém. Essa é uma trajetória que só se pode traçar a médio e longo prazo.

CÉSAR PAIVA (NEPP/UNICAMP) - Há um outro aspecto ligado à questão das universidades que diz respeito à relação entre os diferentes graus de ensino. Será que se se aumentar o número de vagas nas instituições de ensino superior públicas, mantido o segundo grau da forma como está organizado, os alunos que vão procurar as escolas particulares terão condições de passar nos vestibulares?

JACQUES VELLOSO (F.E./UNB) - Não terão. Por isso Cláudio Salm tem razão quando argumenta que não se pode falar do ensino superior, sem falar do segundo e do primeiro graus. Quando se fala da democratização do ensino no país, fala-se, em primeiro lugar, da garantia da escola pública e gratuita, e, de boa qualidade, fala-se de melhoria da qualidade. Propõe-se uma democratização em termos de acesso e em condições de permanência e de progresso. Se não fortalecermos o segundo grau público, é evidente que os alunos que o frequentam não vão passar a uma universidade pública. A não ser que o aumento de vagas seja bastante significativo a cada ano, e que daqui há dez anos, já estejamos acolhendo na universidade pública maior parte daqueles que frequentam o segundo grau particular, de sorte que os do ensino do segundo grau público, mesmo sem melhoria de qualidade poderão começar a ter acesso a ela.

Isso seria apenas um dos processos, mas há várias hipóteses possíveis de encaminhamento. Eu, por exemplo, acho que uma delas é do sistema de cotas no vestibular, onde há uma pequena cota para alunos que entram, fora do concurso vestibular usual, e que recebem inicialmente, dentro da universidade, um tipo de ensino de reforço ao segundo grau, até que estejam em condições de acompanhar os demais. Além disso, se são abertos cursos noturnos, criam-se novas oportunidades para aqueles que podem fazer essa opção, inclusive para muitos que frequentam as raras universidades privadas de bom nível como a PUC, por exemplo.

Outra questão também importante quanto aos subsídios é a de que hoje temos verdadeiros conglomerados de proprietários de escolas no país, e não podemos minimizar a influência deles na Constituinte. Tanto não podemos que já encontramos na proposta Afonso Arinos - democrática em muitos aspectos, anti-democrática, no meu entender em outros, e, em especial, na educação - os seus interesses defendidos. Digamos que a escola privada defenda determinadas perspectivas doutrinárias que são do agrado daqueles que a mantém: religiosas ou leigas. Então o cidadão, ou empresa que quer, que acha justo e conveniente difundir aquelas perspectivas ideológicas ou doutrinárias, deve ter condições de lhe aportar recursos, sem ônus pesados em demasia para o seu orçamento doméstico, ou da empresa, até certo limite, evidentemente. Se o limite fosse em torno de 10%, por exemplo, como faz a lei Sarney que beneficia os investi-

mentos na cultura, penso que poderia haver um aporte substancial de recursos ao ensino particular e se poderia privatizar o ensino privado, em vez de mantê-lo com recursos públicos. É lógico que se a família prefere um determinado tipo de escola, que não a pública, que arque então com os ônus diretos ou indiretos de sua escolha, pagando a anuidade do filho, ou sustentando a orientação doutrinária da instituição que marca a sua presença específica na nossa sociedade.

ELBA DE SÁ BARRETO (DPE/FCC) - O crescimento do ensino superior se deu, sobretudo, via faculdades de filosofia, que sustentam, através de seus formandos, a expansão vertical do ensino de 1º Grau. Não é porque candidatos ao ensino superior não passam no vestibular da escola pública que eles acabam indo para as faculdades de fim de semana; é que não há oferta suficiente de escolas públicas para formar profissionais para este grande mercado de trabalho que é o ensino de 1º Grau das 5ªs às 8ªs séries. Penso que aí é que seria preciso aprofundar mais as implicações a respeito do financiamento dos diferentes níveis de ensino e considero uma obrigação do Estado a necessidade de cobrir melhor essa preparação. Coloca-se então a questão da distribuição das verbas federais com referência aos três níveis de ensino. Sabe-se que a maior parcela das verbas federais destinadas à educação é encaminhada para o financiamento do ensino superior, cuja clientela tem um poder de pressão a nível do governo federal muito mais visível do que o das grandes massas da população que demandam pelo ensino de 1º Grau, cujas pressões difusas situam-se no âmbito dos estados e municípios.

Nessa priorização das políticas sociais, que mecanismos utilizar para alocar verbas federais, com maior expressão e em maiores montantes no ensino básico, que é o majoritário, e em especial, nas áreas mais críticas, como as de pobreza extrema no Nordeste? O governo anterior alocava verbas federais, via programas especiais, que a Nova República não quis desfazer. Por aí pode-se constatar, como já se disse aqui, uma relação muito estreita entre governo federal e municípios, que não criou a necessária eficiência e autonomia para dar conta dos serviços a que se destinava. Como reencaminhar a questão?

CLÁUDIO SALM (UFRJ) - Eu acho que a dinâmica demográfica brasileira está mudando radicalmente, e tenho a impressão de que nós não vamos ter mais daqui para frente um problema de cobertura do 1º Grau. Tenho a impressão de que se houver criança fora da escola não será por falta de vagas, mas sim porque essas condições de extrema pobreza a que você se referiu, impedem que a criança frequente ou tire proveito da escola, terminando por abandoná-la. Penso que, daqui para a frente, há espaço para se investir na melhoria da qualidade, não há mais a premência da multiplicação das vagas.

ELBA DE SÁ BARRETO (DPE/FCC) - Esse não é exatamente o caso das regiões mais críticas do Nordeste. Se por exemplo, se se adotar a carreira única para o magistério, garantindo o salário mínimo aos professores, haverá necessidade de fazer uma política articulada das diferentes instâncias também para a criação e manutenção das escolas. Lá as escolas, predominantemente rurais, normalmente funcionam na casa do professor; não há rede física no interior. Uma política que visa a trabalhar com um professor melhor remunerado e qualificado naturalmente atrairá o professor urbano para ocupar-se dessa população, e a questão da falta de escolas, que já existe no Nordeste agora, se agravará com a maior institucionalização do ensino.

LISETE GOMES ARELARO (F.E./USP E SE/S.P.) - Uma complementação: a questão de vagas hoje no 1º Grau também está muito ligada à altíssima reprovação e evasão. Se mudar o atual quadro, aumentando a permanência dos alunos na escola, a questão poderá ter um agravamento substantivo, visto que não só os alunos na faixa de

escolarização obrigatória deverão permanecer, não 3 ou 4 anos na escola, mas os 8 que lhe são de direito. Além deles, haverá ainda, por um bom tempo que abrigar no 1º Grau aqueles com atraso escolar, que são a maioria. As condições de funcionamento das escolas com quatro períodos, nos grandes centros, bem como a questão das construções escolares em cidades como São Paulo, por exemplo, estão clamando por soluções menos provisórias, mais definitivas.

EDUARDO FAGNANI (FUNDAP/UNICAMP) - Eu queria fazer um comentário sobre o que a Elba disse, recolocando uma questão. Excluindo a educação, no conjunto dos outros setores creio que o problema é bem mais grave, porque existe todo um discurso que diz que vai mudar e, no entanto, os recursos não são providenciados por conta da questão mais geral do equacionamento do setor financeiro no seu conjunto. A meu juízo, o setor de educação na Nova República é, na verdade, o único setor onde ao verbo corresponde uma verba. Embora a Emenda Calmon tivesse sido feita na Velha República, de fato, sua efetivação passa a ocorrer a partir de 1986. O Ministério da Educação passa a ser, como disse Jacques, o segundo orçamento do país, abaixo somente do Ministério dos Transportes. Constata-se uma ampliação efetiva da magnitude de recursos alocados no setor de educação. Se essa magnitude de recursos é suficiente ou não, eu não sei, é uma outra questão. Mas de fato é o único setor, dentro dos setores sociais que estamos analisando, onde foram criadas condições financeiras efetivas, ou ao menos ampliadas, para implementar as promessas que têm sido feitas ao nível do discurso. Minha pergunta é se esses recursos estão chegando onde deveriam chegar. Por isso penso que a questão financeira não pode ser vista independente da ampliação do processo decisório, que passa pelo processo amplo de democratização da sociedade. Creio que é a partir da revisão da questão do "financiamento, das relações do arcabouço político institucional, e das relações com o setor privado que se poderá fazer com que a efetividade dessas políticas sociais se amplie.

CLÁUDIO SALM (UFRJ) - Eu acrescentaria a questão da municipalização. Acha-se que a nível local as soluções serão mais fáceis, mas eu tenho medo dessa tese municipalizante. Mesmo que a verba chegue ao município, temo muito pela sua aplicação final. Para se ter uma ideia, no Brasil há mais ou menos 750 municípios com menos de 5 mil habitantes; ora, não há condições de funcionar nada em um município desses. Existem quase 2 mil municípios com menos de 10 mil habitantes - o que, inclusive, é ilegal, pois a legislação prevê que eles têm que ter pelo menos 10 mil habitantes - os quais estão isentos da apresentação do seu balanço de contas. Uma vez criado o município, automaticamente ele passa a ter acesso à verba de participação dos estados e municípios. Essa verba tem um piso mínimo destinado a municípios até 10 mil e poucos habitantes, o que faz então com que esses municípios recebam a mesma coisa do que aqueles que têm 10 mil. Por esse raciocínio os municípios muito pouco povoados deveriam ser ricos, uma vez que recebem a mesma coisa do que os que têm o triplo ou mais da população; no entanto, ali é que está a fonte da miséria, da pobreza, da emigração, da expulsão, do analfabetismo, o que indica que a municipalização por aí pode ser terrível.

MARIA CHRISTINA ALMEIDA (CENAFOR) - Quando o Cláudio Salm faz o papel do advogado do diabo, de provocador em relação à questão do público posta pelo Velloso e argumenta como um liberal que tende para o **laissez-faire**, teríamos que concordar, na mesma linha de raciocínio, que, se as escolas particulares que são verdadeiras arapucas, funcionaram, ganharam muito dinheiro, agora estão em crise, devem fechar e não pedir subsídios ao governo. Se é para usar a livre iniciativa, vamos usar as regras da livre iniciativa: quem é competente fica, quem não é competente sai.

Vou retomar o que foi colocado no início do debate querendo recolocar o sentido do público, que está muito esvaziado. A fala do Velloso sugere a ideia do público, do Estado, com a conotação de uma bandeira antiga do século XIX, a bandeira francesa contra os conservadores, contra a ideia da Igreja. Mas quando a palavra público é colocada no mundo moderno, onde a inserção do Estado se dá de forma completamente diferente, passa a significar estatismo, interferência na economia. Do ponto de vista de quem está ouvindo o debate, eu sou contra muitas coisas do público. Em sua consciência não dá atualmente para aprovar o modelo de universidade pública que está aí.

Creio ainda que não podemos mais alimentar somente a imagem do privado que se tomou sinónimo de uma coisa odiosa e perigosa. Em uma sociedade do porte da nossa, com os problemas que defronta, e com um Estado que tem características de Estado moderno e admite uma grande inserção do capital privado da economia, de que não pode abdicar, um Estado que não tem condições de se reduzir a um capitalismo sustentado apenas com pequenas e médias empresas, como fazer a gestão entre o privado, o público, e esse segmento maior da sociedade que é o povo?

JACQUES VELLOSO (F.E./UNB) - Eu não tenho resposta pronta. Minha preocupação está em como rever as formas de relação do setor público com o setor privado na destinação de recursos. Além do autoritarismo, também a nossa inexperiência na análise das questões de financiamento das políticas contribuiu para que chegássemos a essa situação a que você se refere, de que o público ficou muito esvaziado de sentido.

A universidade hoje é um segmento muito corporativo do sistema de ensino superior, não é a universidade que queremos, que o cidadão comum quer. Ela vem passando por uma séria crise de credibilidade inclusive por causa da compressão de verbas. Um dos caminhos, não o único e exclusivo, para reconquistar o sentido do público na sua expressão de coisa pública, e não de estatal apenas, tem a ver com a questão da autonomia da universidade. Essa autonomia tem que ser conquistada na prática de interação com o social e com avaliação, porque sem avaliação não há autonomia. Como avaliar, é uma questão, em aberto, da construção das relações da universidade com a sociedade, da qual ela foi isolada pelo autoritarismo, inclusive, e pelo corporativismo agora, recentemente. Essa orientação contrapõe-se ao autoritarismo que democratiza internamente a universidade, embora continue isolando-a de certa forma, da sociedade.

Quanto à relação dos estados e dos municípios com as verbas federais vale lembrar que vários municípios estão arguindo a inconstitucionalidade da Emenda Calmon, sob o argumento de que os recursos não pertencem às suas respectivas receitas! Se a União está aplicando, ou está próxima de aplicar os 13% previstos pela Emenda Calmon na educação, é importante que se diga que isso não acontece nos estados e municípios, que não estão dispendendo o que a Constituição prescreve.

Por outro lado, essa questão da formação de professores para o 1º Grau de 5- a 8-série, feita majoritariamente no ensino privado de péssima qualidade reflete, entre outras coisas, o que aconteceu com a nossa universidade pública ao longo dos anos, em função do corte violento de recursos para a área social. No caminho de reconstrução da universidade pública que temos pela frente, um papel importante que ela deverá ter é o de formar professores. O Brasil é hoje um país que emprega uma fração mínima da sua força de trabalho no serviço público, e é por isso que não há atendimento suficiente nas escolas. Atualmente a força de trabalho no serviço público brasileiro é de ordem de 10%, aproximadamente. Nos Estados Unidos está em torno de 25%; nos países do hemisfério ocidental da Europa, está na faixa de vinte a trinta e poucos por cento, e, no caso dos países escandinavos chega a quarenta e algo mais. De fato, temos um aparelho estatal

diminuto, um anão. Um elemento importante contra o discurso da desestatização da economia é mostrar que precisamos, ao contrário do que se diz, estatizar a sociedade e estatizar a economia enquanto emprego da força de trabalho no serviço público, tanto em atendimento à saúde quanto em atendimento à educação, por exemplo.

LISETE GOMES ARELARO (F.E./USP e SE/S.P.) - Creio que a discussão do público tal como vem sendo feita é um equívoco dos estadistas. Nesse sentido, o debate deve sair do meio acadêmico e ganhar a população, porque deverá haver um momento em que de fato tenhamos condições de transformar o público em público-estatal, até porque quem está cuidando das camadas mais pobres da população nas diversas áreas é efetivamente o Estado, apesar de todas as críticas que se possa fazer a esse atendimento. Aí é preciso não se deixar seduzir pelo discurso simpático de algumas áreas sobre trabalho comunitário, ou sobre o papel avançado da Igreja Católica, que ao mesmo tempo reivindica o subsídio público como um direito, sob o argumento de que suas escolas também são públicas porque atendem a população. Desse ponto de vista, a União Democrática Ruralista (UDR), de extrema direita, e a Associação de Educadores Católicos (AEC), defendem interesses semelhantes em torno da privatização!

EDUARDO FAGNANI (FUNDAP/UNICAMP) - Quero chamar a atenção para a magnitude das transformações necessárias para fazer com que o Estado atinja de fato as camadas de mais baixas rendas, os problemas mais carentes. Quais são os condicionantes estruturais para redefinir as relações do público e do privado?

Quanto ao financiamento, já existe um consenso a respeito de que é preciso lançar mão do recurso fiscal e do fundo perdido. E, onde está esse recurso? O que se coloca atualmente é a necessidade de fazer novos investimentos. Quem tem que sinalizar esses investimentos é o Estado, pois o setor privado não tem condições de alavancar um investimento da ordem do que é preciso, e que afeta o setor de bens de capital, o setor de infra-estrutura. A Nova República recebeu uma herança: a dívida financeira cristalizada nas estatais. O déficit das estatais, está intimamente ligado à questão da dívida externa, sobretudo em função da elevação das taxas de juros internacionais. Por outro lado, a carga tributária é pequena em relação a outros países; o Estado não tem recursos, a arrecadação é reduzida e a estrutura tributária é absolutamente inadequada, superada em relação ao estágio de desenvolvimento do país. E, por último, também a estrutura financeira nacional está defasada.

Então, a questão que se coloca é: primeiro, como gerar recursos para garantir estes investimentos a nível da economia, o que hoje é central para garantir a conjuntura. É preciso garantir a conjuntura para poder fazer as transformações mais gerais a nível estruturais. Segundo, saneados os déficits das estatais, do setor produtivo etc, e obtidos recursos para alavancar os investimentos que vão sinalizar os investimentos privados, sobrarão recursos fiscais para bancar as políticas sociais? É necessário uma reforma tributária efetiva, bem como é preciso que haja a renegociação da dívida externa. Mandamos para fora quase 5% do PIB com recursos externos, quando o investimento público no ano passado ou nesse ano está em torno de 4,7% do PIB. Se não se renegociar a dívida externa, em condições favoráveis não haverá recursos para fazer o que é preciso. A reforma tributária e a reestruturação do sistema financeiro nacional, a reforma bancária, para possibilitar mecanismos de financiamento de sustentação a longo prazo, são ambas fundamentais. Do ponto de vista do gasto, é preciso, basicamente, rever o esquema do subsídio, a privatização das políticas. Essas mudanças mais gerais também estão condicionadas como componentes políticos à toda a questão política mais geral. Enquanto não houver uma evolução, que é demorada e lenta, do ponto de vista de uma

transformação da variável política, esse tipo de coisa continuará existindo. Na verdade, o discurso é novo, mas a segmentação dos interesses privados, que se moldaram nesse período autoritário, continua intacta. Se não houver mecanismos de representação mais aperfeiçoados, mais modernos para exercer esse tipo de controle será muito complicado fazer isso. Quanto a esse processo até sou otimista, a médio prazo, em relação ao financiamento. Acho que a questão política é muito mais séria. Estamos vivendo, uma transição negociada em que os segmentos que faziam parte do governo anterior continuam internalizados neste pacto político, inclusive o segmento militar, que tem pelo menos o poder de veto. Questões como reforma agrária, como a modernização das relações trabalhistas e outras não são fáceis de avançar nesse esquema, e com soluções fáceis do tipo participação dos municípios, descentralização, participação, ou não pagamento da dívida externa, creio que não se pode resolver coisa alguma.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)