

DEC 199

***ipea***

Instituto de Planejamento Econômico e Social

**IPLAN**

Instituto de Planejamento

**CNRH**

Centro Nacional de Recursos Humanos

DEC 1998

## OS SETORES SOCIAIS

1. INTRODUÇÃO
2. AS GRANDES QUESTÕES
  - 2.1. O desemprego
  - 2.2. A questão alimentar
3. SAÚDE E SANEAMENTO
  - 3.1. Nível de saúde e prestação de serviços
  - 3.2. Planejamento familiar
4. EDUCAÇÃO
  - 4.1. O primeiro grau e a erradicação do alfabetismo
  - 4.2. Ensino de segundo grau e o supletivo
  - 4.3. Educação superior
5. A POLÍTICA SOCIAL E O EMPREGO

## 1. INTRODUÇÃO

1. Por muitos reparos que se tenha ao desempenho brasileiro nas últimas décadas, não há como negar a grande expressão do seu crescimento econômico. Mudaram os números que medem o peso do Brasil no cenário mundial. Mudaram a estrutura de produção e os processos produtivos.

2. Contudo, na área social a evolução tem sido muito mais modesta e em certos casos, negativa. As condições de vida de uma fração muito grande de brasileiros não foi alterada pelo grande progresso econômico. A distribuição da renda chegou mesmo a piorar em certos momentos. Os indicadores sociais apresentam uma evolução em geral muito lenta, havendo alguns que envolveram como os que mensuram o consumo de alimentos.

3. A este quadro que se pode considerar mais estrutural, soma-se na década de oitenta o problema do desemprego e subemprego. Os indicadores mostram níveis de desocupação até então inauditos.

4. Devem pois ser considerados com o devido peso os problemas crônicos da área social. Não podemos perder de vista que, em última análise, o aparato produtivo não é um deus ex machina. Perde sentido a ação na área econômica se esta, de forma persistente, sonegar benefícios a grandes faixas da população.

5. Discutimos, em seguida, alguns traços mais salientes do setor social. Ao fim, apresentamos algumas indicações dos efeitos dos gastos sociais sobre a criação de empregos.

## 2. AS GRANDES QUESTÕES

### 2.1. O desemprego

#### a. O Problema

1. A percepção pelas autoridades governamentais e a sociedade em geral do fenômeno do desemprego assumiu contornos mais nítidos a partir da retração das atividades econômicas no segundo semestre de 1980. No entanto, alguns sinais de declínio do nível de emprego já eram perceptíveis desde a constatação da tendência à queda da taxa de investimento no primeiro semestre de 1979.

2. Este descompasso entre os primeiros sinais que prenunciavam um arrefecimento do emprego e a efetiva preocupação governamental, deve-se a uma conjunção de fatos que determinaram o comportamento do emprego no País na última década.

3. De fato, no curso do último grande ciclo da expansão da economia brasileira (68-73), as altas taxas de crescimento do produto, levaram o emprego industrial a expandir-se a taxas médias superiores a 8% ao ano. Essas elevadas taxas de crescimento do produto no auge do ciclo de expansão, implicaram em significativa absorção de mão-de-obra pelo setor organizado e favoreceram a difusão da idéia de que a manutenção do crescimento acabaria por absorver o excedente de mão-de-obra dentro do setor organizado. Porém, ainda que o volume de empregos criados tenha sido grande, também permaneceram elevadas as migrações rurais-urbanas. Como resultado, ao contrário do que se esperava, os índices de subocupação urbana apresentaram apenas modesta melhoria.

4. Acreditava-se, também, que economias em desenvolvimento como a brasileira, tradicionalmente apresentavam baixas taxas de desemprego aberto devido à heterogeneidade do mercado de trabalho (setores organizado e não organizado) e sobretudo à inexistência de mecanismos de apoio ao desempregado, tipo seguro-desemprego nas economias industrializadas.

5. Essa conjunção de fatores conduziu a que as atenções estivessem voltadas menos ao desemprego aberto do que à importância do setor informal, da sub-remuneração e das formas precárias de inserção no mercado de trabalho. Nos últimos três anos, no entanto, o desemprego aberto reveste-se de maior amplitude e passa a fazer parte das preocupações governamentais.

6. Dessa maneira, os efeitos da recessão sobre o emprego adquirem um duplo caráter. A queda no número de postos de trabalho do setor organizado, alia-se uma diminuição no produto que também afeta a parcela da renda que circula no setor não organizado. Na maioria dos casos, os níveis de remuneração neste último são baixos e a tendência aponta para uma diminuição ainda maior, na medida em que novos trabalhadores antes no setor organizado ou buscando trabalho pela primeira vez, passam a engrossar o setor informal.

7. Aos efeitos da desaceleração econômica detectados a partir de 1979 deve ser alinhada a política de estabilização posta em prática nos últimos dois anos. Isso causou uma retração adicional no número de postos de trabalho. No Estado de São Paulo, o emprego industrial que em janeiro de 1981 tinha um índice 100,0 reduz-se para 75,9 em março de 1984. Na região metropolitana de São Paulo o desemprego aberto apresenta a mesma tendência. Assim, tomando-se janeiro de 1981 como 100,0, em março do ano seguinte teremos 111,0 - ou seja, um aumento de 10% em 14 meses. Já de maio de 1982 a novembro de 1983 esse aumento foi de 19,4%.

8. Como resultado desses efeitos sobre o mercado de trabalho, a desocupação total da força de trabalho brasileira, que correspondia a pouco mais de 13% da PEA em 1979 (6,2 milhões de pessoas), atingiu cerca de 19% em 1983 (9,8 milhões de pessoas). Este acréscimo foi resultado tanto do aumento do desemprego aberto, como da maior proporção, em 1983, de trabalhadores subutilizados em termos de renda auferida e horas trabalhadas.

9. Os instrumentos adotados indicam uma perspectiva de restrições que não irá favorecer uma recuperação econômica imediata. Ainda que se consigam resultados positivos de crescimento do produto, é improvável que isso signifique melhoras sensíveis na absorção de mão-de-obra. Progressos poderão ser obtidos naqueles setores cujo clima é favorável, como é o caso dos setores exportadores, porém, em termos globais, tudo indica um comportamento negativo, face à demanda crescente por trabalho.

10. Por tudo isso, a questão do emprego passa a adquirir contornos prioritários. Torna-se assim necessária, a busca de instrumentos alternativos que possam maximizar a criação de empregos, dentro dos parâmetros da política econômica em vigor.

#### b. Políticas e estratégias

11. Considerando-se que as raízes das dificuldades econômicas atuais não são de caráter puramente conjuntural, exigindo um período médio de ajustamento, a questão que se coloca é a de minimizar os efeitos negativos sobre o emprego e renda no curto prazo. Nesse sentido, o gasto público é responsável por grande parcela do emprego gerado e, dependendo de sua destinação, pode-se determinar o número, a qualidade e o retorno em termos sociais dos postos de trabalho criados. Dessa maneira, o gasto público é um instrumento essencial de qualquer política de emprego.

12. Dentro dessa ótica, trata-se de propor alterações nos perfis dominantes de composição do gasto e da inversão pública, levando em conta aspectos redistributivos orientados para a produção de bens e serviços que estejam próximos dos padrões de consumo dos estratos mais pobres da população.

13. A primeira recomendação de caráter geral é a de que os cortes nos gastos públicos não sejam lineares sob a ótica setorial e espacial, mas diferenciados em seu impacto sobre o nível de emprego. Isso exigiria a definição de um programa seletivo de investimentos públicos para os setores onde fosse maior o impacto sobre a geração de empregos e, conseqüentemente, sobre a renda.

prazo, enquanto na segunda, de médio prazo, 667 mil empregos temporários e 464 mil permanentes.

18. Finalmente, é possível pensar na absorção de desempregados através de um Programa de Frente de Trabalho Urbana em áreas de maior carência. Nessas áreas seriam executadas melhorias habitacionais e obras de infra-estrutura tais como saneamento básico e arruamento. Os trabalhadores seriam inscritos para desenvolver tarefas em tempo parcial - absorvendo-se portanto o dobro do volume de mão-de-obra - a uma remuneração correspondente à metade do salário-mínimo, por um tempo previamente determinado.

## 2.2. A questão alimentar

### a. O problema

1. Em 1975, 67% da população brasileira não atingia o consumo recomendado de 2.240 calorias/dia sendo que a situação mais grave se encontrava nas áreas urbanas do Nordeste onde apenas 8,5% da população atingia o nível de consumo adequado. A partir de 1975 a evolução do índice de disponibilidade de calorias por habitante caiu em 13% e o de proteínas em 9% até 1982, evidenciando uma deterioração nos padrões de consumo da população.

2. Em que pese o significativo avanço verificado, em termos de produção e produtividade para os produtos de exportação (especialmente soja), e das vantagens comparativas do Brasil quanto aos principais fatores de produção - terra, disponibilidade de mão-de-obra, competência técnica para gerar tecnologia e disponibilidade de um parque industrial produtor de insumos químicos e mecânicos - a produção per capita dos principais alimentos de consumo interno, entre 1975 e 1983, caiu de 74,0 kg de arroz por habitante/ano para 60,3 kg; de 21,7 kg de feijão por habitante / ano para 12,4kg; de 248,4 kg de mandioca por habitante/ano para 171,8.

3. O desestímulo sinalizado pelos preços, num horizonte de tempo mais longo, tem sido o maior obstáculo ao desenvolvimento

da agricultura de alimentos básicos. Preços baixos para o produtor resultam de um equilíbrio de mercado influenciado pelo reduzido poder aquisitivo dos assalariados urbanos. Cerca de dois terços da força de trabalho ganha até dois salários-mínimos, sendo que atualmente o custo da ração essencial (definida por lei como a cesta básica de alimentos a ser consumida pelo trabalhador e sua família) é superior ao salário-mínimo vigente.

4. Agravando o quadro, as populações carentes, sobretudo nas periferias urbanas, pagam de 10 a 30% mais caro os alimentos essenciais, em boa medida pela falta de estrutura adequada de abastecimento e comercialização, tendo em vista que a modernização de técnicas, nessas dois campos, se concentrou em cadeias de supermercados localizados nos bairros mais densamente povoados pelas classes de renda média e alta.

#### b. Políticas e estratégias

5. É necessário oferecer um tratamento diferenciado, desde a etapa de produção até a distribuição final, para quatro produtos essenciais: arroz, feijão, mandioca e leite.

6. As imperfeições e altos custos de distribuição em áreas pobres, sobretudo aquelas de baixa densidade demográfica, podem ser compensados com apoio a redes de venda de alimentos básicos. Poderia ser incluído um subsídio de 20% no preço final desses alimentos, para uma população de 15,0 milhões de famílias com renda de até dois salários-mínimos; estima-se para tanto, gastos no valor de US\$ 1,0 bilhão ao ano.

7. Será também inevitável o fortalecimento dos programas de distribuição gratuita para os contingentes populacionais que se situam na base da pirâmide social, em especial aqueles biologicamente mais vulneráveis. Para a eliminação do deficit médio ponderado de 322 cal/dia por pessoa, para os 86,1 milhões de desnutridos do País, seria necessária a distribuição anual de 2,9 milhões de toneladas de arroz, 968 mil toneladas de feijão, 587 mil

toneladas de farinha de mandioca e 3,9 bilhões de toneladas de leite pasteurizado a um custo estimado de US\$ 3,0 bilhões ao ano.

### 3. SAÚDE E SANEAMENTO

#### 3.1. Nível de saúde e prestação de serviços

##### a. O problema

1. O Brasil apresenta um quadro nosológico em que estão ainda muito presentes as patologias geradas pela pobreza e já aparecem com destaque as seqüelas da prosperidade. Em outras palavras: sem ter equacionado os problemas básicos de saúde peculiares ao terceiro mundo, incorpora, em ritmo acelerado, as doenças predominantes nas sociedades industrializadas.

2. O sistema de serviços de saúde – em senso estrito – por si só, é impotente para alterar substancialmente esse quadro. E, mesmo no limite de suas possibilidades, não tem sido capaz de responder de forma adequada às demandas crescentes.

3. Doenças evitáveis como malária (160 mil casos novos por ano, principalmente na Amazônia), Chagas (prevalência de 6 a 8 milhões de casos em 17 estados), esquistossomose (6 milhões de pessoas atingidas em 11% do território nacional), leishmaniose (em ascensão no NE), desnutrição (somente 30% da população tem dieta calórica adequada) e as diarreias infecciosas\* (principal causa de mortalidade por doenças transmissíveis), sobrecarregam o aparelho médico-hospitalar e inflam as taxas de mortalidade.

4. Ao mesmo tempo, as doenças do aparelho circulatório, as causas externas (acidentes, violências, etc) e o câncer são respectivamente, a primeira, a terceira e quarta causa de óbitos no País como um todo; em conjunto superam por larga margem as doenças infecciosas e parasitárias (2.<sup>a</sup> causa) que eram hegemônicas até o início dos anos 60 pelo menos.

---

(\*) As diarreias infecciosas respondem por 15% da mortalidade geral e 26% da mortalidade em menores de 5 anos.

5. Sob forte pressão de demanda decorrente do processo de modernização e urbanização, o sistema de saúde tem, historicamente, alocado recursos de forma inapropriada, privilegiando procedimentos terapêuticos de custo mais elevado em detrimento de medidas preventivas de maior repercussão no nível de saúde.

6. Enquanto há 30 anos apenas 13% dos recursos federais eram destinados a assistência médico-hospitalar, no início desta década esse percentual atingiu a cerca de 85%.

7. Se essa opção permitiu triplicar a cobertura hospitalar nos anos 70, levou, no mesmo período, à estagnação ou mesmo retrocesso nas ações de controle da maioria das doenças evitáveis, sobretudo as de maior endemicidade.

8. Por outro lado, a forma de expansão da assistência médica na última década resultou em distorções, como a centralização, incontrolabilidade dos gastos, má distribuição espacial da oferta de serviços e os desperdícios decorrentes da descoordenação entre os componentes do sistema, fatores que só começaram a ser enfrentados tardiamente, depois que a crise econômica precipitou a evidência do esgotamento da estratégia setorial.

9. Esses fatores, associados a outros condicionantes econômicos e sociais, na verdade não chegaram a impedir que a oferta médico-hospitalar e mesmo os serviços básicos fossem expandidos. Certamente, porém, contribuíram para aumentar seus custos e para manter as desigualdades, quer quanto ao acesso aos serviços quer quanto à melhoria no nível de saúde.

10. No primeiro caso (acesso) persistem discriminações quanto ao direito de utilização dos serviços de saúde entre previdenciários urbanos, rurais e a população não vinculada a previdência social.

11. No segundo, evidencia-se que os resultados positivos alcançados nos últimos anos nas taxas de mortalidade, não se distribuem de maneira equitativa entre as diferentes regiões ou grupos sociais.

12. A mortalidade infantil é de 130/1000 no Nordeste enquanto chega a 55/1000 na Região Sul. No País como um todo, esse indicador é duas vezes mais alto entre os mais pobres (renda inferior a 1 salário-mínimo) do que entre aqueles que ganham mais de 5 salários-mínimos. O quadro é similar em relação a esperança de vida. Para as pessoas de renda mais alta esse indicador está em torno de 70 anos, ou seja, bem próximo dos valores alcançados nos países desenvolvidos; entre a população de baixa renda, entretanto, é inferior a 55 anos.

#### b. Políticas e estratégias

13. O papel do sistema de saúde como fator, ainda que não exclusivo, de melhoria da saúde coletiva, depende em boa medida da realocação dos recursos setoriais, da descentralização e da integração.

14. No primeiro caso, trata-se de adotar um novo direcionamento para o gasto setorial, historicamente condicionado tanto pela origem (previdência social) de 80% dos recursos e sua consequente vinculação a assistência médico-hospitalar, como pelas pressões de consumo, em boa parte estimuladas pelos interesses corporativos e empresariais estabelecidos no setor.

15. A proposta, em última análise, significa dar continuidade a certas diretrizes de reorientação da assistência à saúde no âmbito da Previdência Social propostas pelo CONASP (Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária) e reforçar a estratégia proposta pela SEPLAN para utilização do FINSOCIAL.

16. Essas duas linhas, convergem para o mesmo objetivo, qual seja o de procurar reverter a tendência histórica de privilegiar serviços especializados, a hospitalização e outras formas de atendimentos de alto custo nem sempre eficazes. O plano do CONASP de um lado, buscando maior racionalidade para as diferentes modalidades assistenciais do INAMPS; de outro, os recursos do FINSOCIAL fortalecendo programas específicos de controle de doenças e estimulando a desconcentração da oferta de serviços.

17. Deve ser assegurado o aporte crescente de recursos, para a atenção primária e o saneamento básico em áreas rurais e periferias urbanas, para o controle de doenças endêmicas como Chagas, Malária, Esquistossomose e outros problemas de saúde, sobretudo os evitáveis ou possíveis de terapêutica precoce. Na medida em que esse rumo seja mantido, estas ações passarão a ter, de fato, maior hierarquia nas prioridades do setor.

18. Outra opção, não excludente, de direcionamento do sistema de saúde diz respeito a descentralização para os estados (e destes para os municípios) da responsabilidade de definir e operar sistemas regionais e locais de saúde. À área federal caberia um papel menos executivo e mais de política global, assistência técnica e financiamento.

19. A descentralização levada às últimas conseqüências, exigiria ampla reforma tributária. Existem, nada obstante, alternativas mais moderadas, como congelar os serviços de responsabilidade federal nos níveis atuais de oferta, expandindo o sistema somente via estados e municípios.

20. Uma proposta mais radical incluiria a transferência de serviços federais para a administração estadual ou municipal. Essa transferência atenderia a certa gradação, alcançando apenas (ou de início) os serviços ambulatoriais básicos. Em qualquer caso, as peculiaridades de cada área é que ditariam o ritmo e a abrangência da medida.

21. Qualquer uma das proposições mencionadas estaria associada à integração efetiva dos recursos públicos dos diferentes níveis. Essa estratégia não significa obrigatoriamente que recursos financeiros federais, estaduais e municipais tenham que, em cada estado ou município, constituir um fundo único de natureza contábil.

22. Isso poderia até vir a ocorrer, inclusive na área federal, com a fusão dos recursos de diferentes fontes (Previdência, FINSOCIAL, Tesouro, FAS, etc), ou como conseqüência de alterações ainda mais profundas no financiamento do setor.

23. A curto prazo entretanto, metas mais modestas poderiam ser alcançadas, mediante o que se chama de "integração programática".

24. Nesse caso, cada entidade conservaria sua individualidade e autonomia administrativa, tendo porém o seu papel e área de atuação clara, explícita e formalmente definidos.

25. Na verdade, representaria a institucionalização de um sistema de saúde único mas de composição pluralista. Em princípio, não implicaria em fusões institucionais embora essas possam, eventualmente, ocorrer. Dependendo do momento político apropriado, a fusão do INAMPS e do Ministério da Saúde, sem ser apanacéia para os problemas setoriais, pode ser bastante conveniente, sobretudo se no bojo de um elenco de medidas mais substantivas.

26. A efetivação de novas prioridades, a descentralização e a integração, favorecem não só o alcance do objetivo central inerente ao setor - contribuir para elevar o nível de higiene da população - como são relevantes no processo de universalização dos serviços de saúde e de redução das desigualdades sociais prevalentes.

27. Nada obstante, um setor bastante sensível a mudanças como é o setor saúde, não pode correr risco de alterações bruscas, quase sempre traumáticas. Por conseguinte, deve ser essencialmente gradual a estratégia com vistas a atingir melhor nível de saúde, universalização dos serviços e equidade no seu acesso.

### 3.2. Planejamento Familiar

#### a. O problema

1. O ritmo de crescimento populacional brasileiro, em ascensão até o final dos anos 50, teve nas duas últimas décadas (60/80) uma redução significativa, passando de 3,05% a.a. na de 50, para 2,88% na de 60 e 2,49% na de 70.

2. Como as taxas de mortalidade mantiveram-se em relativa estabilidade, a diminuição do crescimento populacional e da taxa de fecundidade parecem resultar da adoção espontânea de um novo padrão de comportamento reprodutivo, condicionado pelos processos de urbanização e modernização da sociedade brasileira. O empenho em controlar a prole tem sido observado em praticamente todos os estratos da população.

3. No entanto, os dados disponíveis permitem supor que a esterilização prematura e o aborto clandestino são procedimentos crescentemente utilizados, sobretudo pelas mulheres de mais baixa renda, que não dispõem de informações e meios mais adequados para controlar sua fertilidade.

4. Assim, o princípio de que é direito de todos decidir sobre o tamanho da prole passa ao largo das controvérsias doutrinárias mais comuns, convergindo para uma política de planejamento familiar, que a esse nível de generalidade, encontra razoável consenso na sociedade brasileira.

5. Esse contexto muda por completo o quadro do acirrado debate entre os defensores do "controle da natalidade" e aqueles que se opõem a qualquer tipo de intervenção. Na verdade, ambos estão sendo superados por uma posição que não requer intervenções coercitivas e, ao mesmo tempo, reduz a taxa de natalidade por iniciativa e decisão de cada casal.

#### b. Políticas e estratégias

6. Em linha com a posição firmada pelo Brasil na conferência de Bucareste, toma corpo uma política de planejamento familiar apoiada na postura de que devem ser oferecidos, a todos, as informações e os meios para que possam livremente determinar seu padrão reprodutivo, independente de seu nível sócio-econômico. A taxa de natalidade será por consequência o somatório das decisões individuais.

7. A nível das funções de governo, o planeamento familiar encontra seu lugar adequado no âmbito das ações de saúde, como resposta a uma demanda espontânea das pessoas. Assim, deverá ser oferecido como um serviço adicional provido pelo sistema público de saúde.

8. As primeiras ações nessa área já foram iniciadas com o lançamento do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher - PAISM, iniciativa do Ministério da Saúde que conta com o apoio do Fundo das Nações Unidas para Atividades de População - FNUAP.

9. O Programa não se restringe ao desenvolvimento de atividades de regulação da fertilidade humana. Inclui também, a ampliação de medidas de controle de doenças tais como o câncer cérvico-uterino e de mama e as de transmissão sexual, incentivos para o aumento dos índices de aleitamento materno e extensão da cobertura e melhoria qualitativa da assistência ao parto.

10. Espera-se que com a expansão do Programa possa ser atendida uma clientela potencial da ordem de 40 milhões de beneficiários.

#### 4. EDUCAÇÃO

##### a. O problema

1. Em princípio as questões críticas das três áreas da educação brasileira são as seguintes: a) na educação básica, a falta de aproveitamento pleno da escolarização fundamental para mais de 3/5 dos que ingressam na escola - notadamente entre os provenientes de estratos familiares com menos de três salários-mínimos - e a falta de oportunidade de acesso à educação elementar a que está sujeita uma parcela (18%) das crianças entre 7 e 14 anos de idade; b) no ensino de segundo grau a indefinição de objetivos e a escassez e irrelevância da maioria dos programas de educação supletiva oferecidos aos adolescentes e adultos; c) na educação superior, relativa perda de noção de finalidade e sua exagerada expansão nos últimos quinze anos.

## b. Políticas e estratégias

2. A concepção de novas linhas de intervenção sobre o sistema educacional deve partir de uma crítica aos elementos de diagnóstico e aos modos de intervenção que caracterizaram tais políticas. É evidente não ser fácil distinguir o que se encontra insuficiente ou ineficaz por conta da escassez de recursos e das limitações administrativas conjunturais, daquilo que é devido a erros ou inadequações da própria estrutura do sistema.

3. Ademais, um exame mais atento da prática governamental nos últimos anos mostra não ser possível desenhar uma política educacional, abrangente e equilibrada. Antes, tem-se que reagir a contextos culturais e sócio-políticos variáveis em cada região do País - que interferem singular e discretamente sobre cada um dos segmentos do sistema educativo - com políticas diferenciadas para o ensino básico, ou médio ou superior e, às vezes, para áreas específicas dentro de cada um destes segmentos.

4. Num nível algo abstrato, até seria viável formular um discurso de unidade nacional de objetivos, critérios sociais de seleção de metas e de programas que componham as diversidades subsetoriais e regionais. Mas, para cada nível de ensino, com seus próprios contextos de determinação política e social, haveria distintas linhas de política.

### 4.1. O primeiro grau e a erradicação do analfabetismo

#### a. O problema

1. No ensino de primeiro grau, as pressões dos estratos médios urbanos fizeram o Estado antecipar a extensão da escolaridade às expensas de sua universalização como ensino primário. Concentraram-se recursos e esforços na ampliação das quinta a oitava séries e as quatro primárias cresceram bem abaixo do incremento demográfico. E o que é pior, permaneceram tanto ou mais deficientes do que antes.

2. Houve, é certo, forte expansão dos cursos superiores de licenciatura nominalmente destinados à formação de professores; mas de fato, eles se voltaram para saciar apenas o apetite geral por acesso à graduação. Por rápida e por descuidada, esta expansão afetou seriamente a qualidade pedagógica e deteriorou os padrões de engajamento social e profissional da maior parte do corpo docente incorporado nos dezoito últimos anos. Sem dúvida, foram grandes os programas e recursos empenhados para treinar estes professores e titular os "leigos", que sempre se soube constituírem um sério obstáculo ao aumento de eficiência e ao ganho de qualidade do ensino. Mas os paradigmas e mecanismos de treinamento e de titulação nunca foram apropriados para atacar o cerne do problema.

3. As perdas escolares nas primeiras séries têm sido vistas como o problema principal deste nível de ensino. Com efeito, ocorrem aí as maiores taxas de evasão e de repetência; contudo, é preciso alguma cautela, para não magnificar o que será apenas um dos vários problemas a enfrentar. É óbvio que, fracassando no conferir a uma proporção significativa de seus alunos adequado domínio da leitura e razoável desenvoltura nas operações lógico-aritméticas, a escola - até por seus duvidosos métodos de avaliação e de recuperação - não terá como permitir que eles sejam promovidos às etapas seguintes do plano de estudos.

4. Há duas conseqüências a considerar. A primeira é sobre a subtração de docentes e salas de aula para atender às séries de continuação do primeiro grau. A segunda é sobre a própria atitude frente ao desafio de tratar os alunos com dificuldades de aprendizagem.

5. Verifica-se que os reprovados tendem a insistir na repetência, em média, apenas duas vezes; e, paradoxalmente, o repetente conta com menor probabilidade de ser promovido do que o não-repetente. Esta sina é interpretada pelas famílias e pelo próprio aluno como inaptidão para os estudos e jamais como fraqueza dos professores; até por antecipação, eles tendem a considerar o aluno menos ativo, mais lento ou retraído como problemático e

pouco rentável para merecer maior atenção. Esta postura é tanto mais forte quanto maior a proporção de alunos pobres na classe e quanto maior a distância social imaginada pelo professor entre ele e o aluno.

6. Outro fator importante, na explicação destes problemas, é o tamanho e estrutura da administração das redes escolares estaduais e o isolamento das redes municipais. Naquelas, contam-se dezenas de milhares de estabelecimentos de ensino, espalhados pelo interior dos estados, sujeitos a uma administração centralizada nas Secretarias Estaduais e dominadas por comportamentos fortemente burocratizados. Estas secretarias, à sua vez, exercem uma limitada autonomia de decisão, preferindo esperar por diretrizes emanadas do nível federal. Já nas redes municipais, de par com a precariedade de meios, escasseiam condições para dar um mínimo de apoio técnico e de supervisão aos professores de suas dispersas escolas.

7. Apesar da expansão bastante rápida da oferta de quinta a oitava séries proporcionada pelo volumoso fluxo de inversões em construções escolares e facilitada pela crescente oferta de licenciados, ainda resta um considerável deficit de capacidade escolar, notadamente nas cidades de maior porte. Isso está fazendo voltar à cena o problema da passagem das quartas para as quintas séries, que antigamente era contornado pelos exames de admissão. E um fator agravante é o de que parte da capacidade física disponível nas cidades mais importantes também é disputada pelo crescente efetivo de alunos de ensino de segundo grau.

8. Quanto à erradicação do analfabetismo, as realizações pretéritas do MOBRAF não granjeiam muitos elogios. Efetivamente, não se conseguiu reduzir as dimensões do analfabetismo, como foi desejado e desejável.

9. Mesmo que se admita o argumento da "funcionalidade" do estado de analfabetismo para certos estratos etários e para certos grupos ocupacionais, o fato é que, afora isso, há dezenas de milhões de pessoas jovens, ativas social e economicamente, que,

2. Houve, é certo, forte expansão dos cursos superiores de licenciatura nominalmente destinados à formação de professores; mas de fato, eles se voltaram para saciar apenas o apetite geral por acesso à graduação. Por rápida e por descuidada, esta expansão afetou seriamente a qualidade pedagógica e deteriorou os padrões de engajamento social e profissional da maior parte do corpo docente incorporado nos dezoito últimos anos. Sem dúvida, foram grandes os programas e recursos empenhados para treinar estes professores e titular os "leigos", que sempre se soube constituírem um sério obstáculo ao aumento de eficiência e ao ganho de qualidade do ensino. Mas os paradigmas e mecanismos de treinamento e de titulação nunca foram apropriados para atacar o cerne do problema.

3. As perdas escolares nas primeiras séries têm sido vistas como o problema principal deste nível de ensino. Com efeito, ocorrem aí as maiores taxas de evasão e de repetência; contudo, é preciso alguma cautela, para não magnificar o que será apenas um dos vários problemas a enfrentar. É óbvio que, fracassando no conferir a uma proporção significativa de seus alunos adequado domínio da leitura e razoável desenvoltura nas operações lógico-aritméticas, a escola - até por seus duvidosos métodos de avaliação e de recuperação - não terá como permitir que eles sejam promovidos às etapas seguintes do plano de estudos.

4. Há duas conseqüências a considerar. A primeira é sobre a subtração de docentes e salas de aula para atender às séries de continuação do primeiro grau. A segunda é sobre a própria atitude frente ao desafio de tratar os alunos com dificuldades de aprendizagem.

5. Verifica-se que os reprovados tendem a insistir na repetência, em média, apenas duas vezes; e, paradoxalmente, o repetente conta com menor probabilidade de ser promovido do que o não-repetente. Esta sina é interpretada pelas famílias e pelo próprio aluno como inaptidão para os estudos e jamais como fraqueza dos professores; até por antecipação, eles tendem a considerar o aluno menos ativo, mais lento ou retraído como problemático e

ou nunca aprenderam a ler e a escrever, ou permaneceram um tempo demasiado curto e inaproveitado nas escolas mais precárias. Por conseqüência, têm sérias dificuldades em mover-se num mundo estritamente dependente do acesso à informação escrita, dos requisitos formais de escolaridade.

10. O MOBREAL só vem acusando êxitos ali onde descentralizou e delegou decisões, responsabilidades e meios. E sobretudo quando obteve decidido apoio e acatamento por parte da clientela.

#### b. Políticas e estratégias

11. Consoante os diagnósticos vigentes há alguns anos, as falhas básicas do ensino elementar — expressas nas insuficientes taxas de escolarização e elevadas perdas escolares — resultariam da falta de salas de aula ou irracional utilização do espaço existente, da elevada proporção de professores leigos e pouco qualificados no corpo docente, e da incidência de fatores sociais e econômicos perversos, que reduziriam a capacidade de aprendizagem dos alunos oriundos de famílias pobres.

12. As intervenções puseram ênfase na construção e ampliação de prédios escolares, no treinamento de professores e na criação de programas de titulação de "leigos", merenda escolar e de alguma ajuda material, via distribuição ou subsídio de material escolar.

13. Dez anos depois, continuavam insuficientes as taxas de escolarização e inalterados os índices de repetência e evasão. A persistência das falhas passa a ser atribuída, então, às dificuldades de operar centralizadamente os programas de expansão escolar, à diferenciação sócio-cultural entre escolas e alunos e aos problemas de ordem funcional e formativa que afetam o professorado.

14. Respostas tópicas, passaram a ser adotadas, começando por uma tendência descentralizadora em direção aos municípios e comunidades locais. Porém, as coisas continuaram como dantes.

15. Resta algum espaço para políticas de alcance parcial, que se tornariam viáveis com mera ampliação e redirecionamento dos recursos disponíveis. Entretanto, para mudar fatores sócio-políticos e culturais que obstam intervenções sobre objetivos e práticas pedagógicas, seriam necessárias políticas que transcendam a capacidade decisória setorial. Uma coisa é certa, precisamos deixar de assestar golpes isolados, a esmo, em diferentes pontos do sistema escolar.

16. De certo modo, os objetivos gerais são claros e indiscutíveis:

- a) completar com urgência a cobertura escolar da população de 7-14 anos nas periferias de Áreas Metropolitanas e Cidades de Médio Porte para onde afluíram as maiores correntes migratórias, e mais adiante nas cidades menores e nas zonas rurais menos desenvolvidas;
- b) descongestionar o fluxo escolar, também nessas Áreas Metropolitanas e Cidades de Médio Porte, a fim de ampliar o acesso de novos alunos e evitar que, pela repetência, se evadam os alunos antes de completar pelo menos quatro a cinco séries;
- c) proporcionar planos de estudos e métodos de ensino aptos a desenvolver, sob condições diferenciadas, os alunos procedentes de diversos contextos sócio-culturais, visando a objetivos terminais equalizados.

17. Estes objetivos devem ser perseguidos através de programas integrados que teriam por escopo dar cabal atenção educativa a clientela geográfica e socialmente bem identificadas.

18. Nas cidades pequenas e médias de regiões mediana e altamente desenvolvida, deve ser concentrado o esforço de descongestionamento do fluxo escolar, nas quatro primeiras séries, com estímulos concretos à formulação e disseminação de inovações pedagógicas no âmbito de distritos escolares e à sua incorporação pela

prática docente. E em especial, para oferecer alternativas de retenção escolar aos alunos que estudam e trabalham, já na faixa dos 9-12 anos de idade.

19. Cumpre assegurar turnos escolares de no mínimo quatro horas diárias e lotação máxima de 30/35 alunos por turma; e onde for o caso, com apoio seletivo à oferta privada de escolarização para grupos de renda mais baixa.

20. É necessária uma articulação efetiva das séries do ensino "primário" com as séries de extensão da escolaridade, reformulando objetivos e métodos de ensino ("enxugamento curricular") das cinco séries terminais do ensino de primeiro grau.

21. Devem ser oferecidas condições apropriadas à superação dos problemas específicos de aprendizagem e de relacionamento sócio-cultural dos grupos marginalizados.

22. Necessita-se de ampla reestruturação dos currículos e organização do antigo ensino ginásial, cujos padrões persistem funcionando na maioria das escolas de primeiro grau, envolvendo não só a revisão dos padrões de desempenho dos atuais professores, como a da estruturação de formação dos docentes a serem incorporados.

23. Nas zonas rurais e pequenas vilas e cidades das regiões menos desenvolvidas, cabe promover a implantação de redes de escolas com classes multisseriadas, organizadas em âmbito intermunicipal, com seus próprios centros regionais de formação docente e supervisão pedagógica, a partir dos quais, com apoio técnico das Secretarias e Universidades, seriam elaborados e disseminados métodos e materiais de ensino.

24. Deve ser montado um esquema de apoio técnico e financeiro, por parte das Secretarias e do Ministério da Educação e Cultura, visando suplementar a capacidade gerencial e de custeio das municipalidades; a isto se somaria apoio técnico complementar, por parte de agências como o MOBREAL, para articular os programas educativos a outras ações de desenvolvimento rural e comunitário.

25. Deve ser utilizada a teleducação para suprir os esforços estaduais e locais na formação de supervisores, professores e administradores locais e, eventualmente, superar as próprias insuficiências locais e regionais em tópicos específicos dos programas de ensino.

#### 4.2. Ensino de segundo grau e o supletivo

##### a. O problema

1. Este é outro problema sério. É ética e politicamente menos grave do que a falta de ensino elementar, mas ainda assim de extrema importância para o futuro próximo. Se as quatro últimas séries do ensino de primeiro grau dão atendimento a cerca de 60% a 65% de sua população-alvo, não deixa de ser preocupante que o ensino de segundo grau só alcance algo como 20% dos jovens de 15-19 anos. Aparentemente seria pequeno o hiato entre as saídas totais da oitava série e as matrículas novas na primeira série do ensino de segundo grau; mas nestas se contam alguns milhões de alunos com mais de 17/18 anos que retornam à escola em cursos noturnos, mistos de regular e supletivo, visando ao acesso à educação superior. Isto configura uma alarmante confusão de objetivos e processos neste grau de ensino.

2. A proposta da profissionalização a qualquer custo acrescentou maiores complicadores a esta situação. Felizmente, o ensino técnico industrial e o agrícola conseguiram manter razoável nível de eficácia e em vários aspectos mostraram saudável ímpeto inovador, apesar de ficar sua imagem um tanto embaçada com os egressos de cursos com a mesma denominação, mas que oferecem ensino de qualidade notoriamente diversa.

3. Há duas consequências danosas das políticas de profissionalização: (a) em grande número de colégios a oferta de seguimentos curriculares pseudo-profissionalizantes, na verdade, encobre seu propósito estritamente preparatório para o vestibular, sem conferir ao tempo despendido utilidade comparável à de sua parte geral; (b) os "arranjos" nas grades curriculares, procedidos para atender a uma legislação rígida e irrealística, tiraram a neces

sãria coerência e interdependência entre as matérias e disciplinas e lançaram boa parte dos escassos recursos disponíveis em atividades completamente irrelevantes para a educação do adolescente.

4. De resto, porém, a escola média continua tão enciclopédica e "acadêmica" como a da década de 50; no entanto, esta se destinava a camadas sociais que se aproveitavam melhor deste tipo de ensino. Para os milhões de jovens que têm de aturá-lo hoje, pouco ela lhes pode servir, senão para credenciá-los aos vestibulares.

5. E ao permanecer defasada no tempo, ela deixa uma perigosa lacuna nos processos de integração do adolescente a uma sociedade culturalmente mais complexa e mutável e tecnologicamente sujeita a profundas transformações no futuro próximo.

6. Os cursos de suplência de primeiro e segundo graus, com ou sem avaliação no processo, constituem, nos dias presentes, um terrível engodo. Replicam, em condições ainda mais formalizadas e pouco estimulantes, os mesmos conteúdos irrelevantes do regular, com mínimas condições de animar a auto-aprendizagem ou o enriquecimento das suas experiências de adulto. Ao contrário, amoldam ainda mais o educando a padrões burocratizados de assimilação de informações de duvidosa relevância, acentuam seu conformismo às normas de funcionamento do rito escolar e sua subordinação aos cânones dos exames e das cobranças de "módulos". Aqui, o empacotamento da aprendizagem encontrou sua melhor ambiência.

#### b. Políticas e estratégias

7. Diante do duplo problema de funcionamento e eficiência, torna-se imperioso definir uma clara programação de médio prazo para por em ordem este nível de ensino já diante das perspectivas futuras do País.

8. Seria necessário encetar um amplo movimento de reestruturação de seus planos curriculares, em particular esclarecendo

fins e objetivos operacionais da parte de formação especial e dando novo dimensionamento e seqüência aos conteúdos da parte de educação geral. Em função destas alterações de propostas pedagógicas, tornar-se-iam mais transparentes as interfaces da mudança curricular, com os projetos de formação e retreinamento de professores e especialistas, de produção, validação e difusão de novos meios instrucionais (especialmente nas áreas de ciências, educação tecnológica e comunicação, onde estão as maiores falhas) e de introdução de novos instrumentos de tecnologia educacional (video e processadores).

9. Desde logo, poderia ser apartado o caso da educação técnica em unidades de ensino especializadas; o atual programa MEC/BIRD deveria ser tocado e rigorosamente acompanhado, para avaliar se é caso de expandir o conjunto atualmente tratado ou se será o caso de aprofundar o escopo do atual programa com o mesmo conjunto de escolas.

10. Conquanto se constitua num elemento chave de qualquer projeto de democratização de oportunidades sociais, a educação de adolescentes e adultos não possui um corpo consistente de objetivos e de estruturas de concepção e direção.

11. Dos vários segmentos existentes seria necessário destacar e apoiar vigorosamente, aqueles que se destinam a suprir as deficiências de escolaridade que afetam o desempenho econômico e técnico de trabalhadores urbanos na faixa dos 18-35 anos de idade. Obviamente, serão necessários novos métodos e meios instrucionais para realizar esta tarefa, superando as manifestas impropriedades dos programas de alfabetização e de suplência.

12. Outra faixa de atendimento seria através do apoio financeiro, em que adquire ênfase o aproveitamento das experiências de vida e de trabalho de adultos para o desenvolvimento de aspectos específicos de seu acervo cultural.

#### 4.3. Educação Superior

##### a. O problema

1. No bojo da desordenada expansão do ensino superior, não se pode afirmar peremptoriamente que tenha havido uma queda generalizada de qualidade. Em meio à disseminação de centenas de cursos mal definidos e com medíocre desempenho, floresceram indisputáveis centros de excelência, tanto na graduação como, em especial, na pós-graduação. Se para os graduados em certas áreas por cursos menos cuidados, manifestam-se crescentes dificuldades na carreira profissional, para outros as oportunidades de emprego se ampliam apesar da recessão. E, ao contrário da crença geral, estes focos de qualidade e de franqueamento de oportunidades de emprego e de realização social e cultural não são monopólio das universidades públicas nem estão ausentes das instituições privadas; bons e maus cursos se encontram mesclados, num e noutro segmento do sistema.

2. Modernizadas parcialmente em suas superestruturas de organização, mas deixando persistir elementos estruturais tradicionais, as universidades públicas tornaram-se administrativamente complicadas, indesejavelmente dispendiosas e pouco eficientes. E em apenas algumas de suas diversificadas linhas de atuação podem mostrar resultados academicamente relevantes e socialmente rentáveis.

3. Em muitos casos, as novas IES públicas que se implantam em regiões de mais recente desenvolvimento tendem a reiterar os mesmos problemas e deficiências das universidades mais antigas e tradicionais ao mesmo tempo que delas se espera uma contribuição criticamente importante tanto na formação de quadros técnicos e dirigentes para a consolidação destas regiões, como na produção de estudos, pesquisas, serviços técnicos e de consultoria.

4. Já num plano mais específico, avultam problemas em áreas críticas de formação profissional e de desenvolvimento científico e tecnológico. Igualmente preocupante é a situação da ampla área

de formação para o magistério em que as estruturas e desempenho das Faculdades de Educação se mostram notavelmente divorciadas das necessidades reais de desenvolvimento do ensino de primeiro e segundo graus e simplesmente alheias às emergências da educação de adultos e dos sistemas de formação profissional.

5. Um ponto central da questão do ensino superior são os mercados de trabalho. Após 20 anos de crescimento de 3 a 5 vezes mais rápido do que a criação de postos de trabalhos tradicionais, sobra gente para essas posições. Produzir ainda mais gente do mesmo calibre não deve ser a meta da universidade pública. O grande desafio é a excelência, criatividade e capacidade crítica.

6. Com uma proporção crescente de universitários realizando tarefas inespecíficas e de configurações indefinidas, há uma desprofissionalização das carreiras seguidas por pessoas com diplomas profissionais. Tal tendência é inevitável, observável em quase todos os países e em nada perversa. Ocupações mais simples passam a poder dispor de pessoas treinadas a nível universitário. Não há evidências de que os quatro anos universitários não tragam benefícios. Não é claro se a formação para essas posições inespecíficas deve ser também inespecífica ou se melhor será continuar com as carreiras tradicionais. Seja como for, dada a gravíssima situação em outros níveis educacionais, a preparação para esses postos deve ser prioridade menor da universidade pública.

#### b. Políticas e estratégias

7. o Papel da universidade pública é de atender a sociedade de mais do que a professores ou alunos. Hoje uma parte considerável dela está desleixada, ineficiente e desmotivada. Mas há uma centelha de recuperação. Note-se que há diversas instituições excelentes, trabalhando com as mesmas condições que as outras. Ademais, há um número considerável de instituições privadas oferecendo ensino de boa qualidade.

8. Avulta, em primeiro plano, a premência de desenvolver – em instituições e programas seletivamente identificados – a formação profissional e técnico-científica de quadros para assegurar a superação de atrasos tecnológicos ou a atualização da posição brasileira em campos de alta prioridade para o desenvolvimento industrial e agrícola e para programas sociais de ampla incidência.

9. No que diz respeito ao setor privado o Estado deve resistir à tentação de interferir no direito das partes de contratar serviços educacionais. Deve ser seu papel evitar o abuso do poder econômico e evitar que se compre gato por lebre. Igualmente, deve criar incentivos à qualidade. Não se deve meter além disso. Saturação da demanda, determinação de preços são questões para resolverem as partes. Se o Estado permite que monopólios e um capitalismo selvagem lidem com os mais ignorantes e desamparados, por que considerar incapazes de decisões educacionais inteligentes os 5% mais educados do País – que são admitidos no ensino superior? Não obstante, sempre e quando o ensino privado identificar-se com as prioridades sociais (além de ser oferecido a custos não superiores) faz sentido tratá-lo como se público fosse, no que diz respeito a apoio financeiro.

10. Em suma, ao mesmo tempo em que se coloca um agudo sentimento de que é necessário rever as bases da reforma universitária de 1968 – quiçá sem cair outra vez na tentação de fazê-lo através de novos formalismos legislativos – para redefinir o papel, as missões e objetivos da educação superior em face das novas perspectivas do País, também se tem em mãos uma ampla tarefa de saneamento de suas atuais estruturas. E isso tanto no que se refere a um melhor padrão de alocação de recursos no segmento público, em função das metas qualitativas que se impõem em face de suas magnificas dimensões, como no que se refere ao realinhamento do sistema de incentivos do setor privado. Há também que entrentar os pleitos de equidade de suas clientelas.

## 5. A POLÍTICA SOCIAL E O EMPREGO

1. Chama sempre atenção o confronto do desempenho brasileiro entre as áreas sociais e econômicas. Como quer que se queira interpretar o crescimento econômico das últimas décadas, sempre terminamos com adjetivação superlativa e sugerindo grandes saltos. Já na área social, os julgamentos indicam mediocridade de desempenho ou mesmo tons muito sombrios. Não cabem dúvidas de que aí está o calcanhar de Aquiles do desenvolvimento da sociedade brasileira.

2. Não obstante, é preciso não confundir o quadro de hoje com o de há algum tempo atrás. Por pobres que tenham sido os resultados na década de setenta houve abundante experimentação. Apenas a nível federal, os programas e projetos criados ultrapassam a centena. Com erros e acertos, muito se aprendeu. Há hoje um aprendizado social considerável, materializado em programas que apresentam desempenho pelo menos aceitável.

3. Naturalmente, diverge a situação nos diferentes setores sociais. Alguns como saúde, têm equacionadas pelo menos suas grandes estratégias, podendo falar-se de uma agenda de implementação razoavelmente bem demarcada. Outros, como alimentação, têm equacionamento simples do lado da oferta mas dependem de maior poder de compra dos níveis mais baixos da população. Já áreas como educação, deparam-se com dificuldades não resolvidas pelos modelos mais centralizados adotados.

4. Como denominador comum, podemos afirmar que não se resolvem tais problemas sem recursos, vontade política e quadros administrativos. Em todas essas direções já há um bom começo, mas o caminho ainda é deveras longo.

5. É mister insistir nas limitações do que é possível fazer por via de políticas compensatórias e assistenciais. Grande parte das questões que afetam o bem-estar da maioria da população encontram suas respostas em ajustes que se operam ao aumentar o

poder de compra desses grupos. Em outras palavras, é modesto o que se pode fazer sem melhorias na distribuição da renda. A longo prazo, portanto, é destes ajustes estruturais que dependem as grandes modificações que se fazem necessárias.

6. Todavia, a mais curto prazo, são fortemente sugeridas políticas de gastos públicos motivados para a criação de empregos. E considerando que os gastos na área social têm significativas conseqüências sobre a qualidade de vida e também sobre o emprego, é interessante pensar em programas que, ao mesmo tempo, criem empregos e atendem a carências na área social. A evidência disponível indica que tais gastos criam tanto ou mais empregos do que aqueles usuais nos setores produtivos.