

## Educação Básica e Reestruturação Produtiva\*

Azúete Fogaça\*\*

Luiz Carlos Eichenberg Silva\*\*\*

No mundo desenvolvido já existe certo consenso de que a atual modernização produtiva impõe a reestruturação dos sistemas de ensino. As reformas educacionais daí resultantes são reconhecidas como fatores tão importantes quanto aqueles de natureza estritamente econômica. Esse é o caso de países como Alemanha, Itália e Coréia. No Japão, apesar de todo êxito até agora alcançado, a organização e a estrutura educacional começam a ser revistas. Nos Estados Unidos, o enfraquecimento de sua competitividade tem sido creditado, em boa parte, às deficiências qualitativas do sistema educacional e suas repercussões na formação de recursos humanos.

No Brasil, a questão dos recursos humanos também vem sendo discutida, embora num circuito restrito e que não envolve institucionalmente, ainda, o Ministério e as Secretarias de Educação. Os debates têm evidenciado percepções parciais do alcance dessa nova revolução tecnológica e, por consequência, a formulação de conceitos e proposição de soluções inadequadas, diante das diretrizes que devem orientar a retomada do crescimento econômico, em consonância com as mudanças do mercado mundial. Essa visão parcial tem impedido o avanço da discussão na área do ensino, levando a impasses no encaminhamento de saídas para a crise educacional brasileira. Assim, é fundamental o esclarecimento dos princípios que norteiam este trabalho, numa tentativa de superação desses impasses e de um delineamento mais preciso do papel da educação no contexto da crise brasileira.

A tecnologia empregada no processo brasileiro de industrialização, ao permitir o aproveitamento eficiente de indivíduos de pouca ou nenhuma escolaridade, colaborou para que se consolidasse uma dissociação entre formação escolar e trabalho fabril, no caso do trabalhador direto. Os problemas educacionais mais amplos — o fraco desempenho do sistema, o

---

\* Este texto é uma síntese do trabalho *Educação básica e competitividade*, apresentado ao V Fórum Nacional/Inac, São Paulo, maio de 1993.

\*\* Do IEB/UFRJ.

\*\*\*Do IPEA/DIPES.

baixo nível de escolaridade da população como um todo etc. — sempre estiveram mais relacionados às questões políticas: democracia e exercício da cidadania. Essa seria a primeira explicação para o fato de as iniciativas educacionais de bons resultados terem sido, de modo geral, pontuais, destinadas a segmentos determinados da população, às pequenas parcelas chamadas a suprir os postos mais qualificados da estrutura ocupacional.

No entanto, o processo de industrialização de uma sociedade não envolve apenas mudanças na forma de produzir e na proliferação de estabelecimentos fabris. Mais que isso, ele supõe, paralelamente à consolidação do modo de produção que o caracteriza, a evolução da sociedade como um todo: na participação política, nas relações de trabalho, no acesso aos bens (produtos e serviços) etc. Em síntese, industrialização é um processo social, cujas influências e resultados devem abranger todo o ambiente em que ela ocorre. É nessa perspectiva que abordamos a questão da educação, entendendo que, no caso brasileiro e no contexto da chamada “Terceira Revolução Industrial”, não será possível tratar da crise atual com a mesma visão que marcou até aqui nosso processo de industrialização.

Hoje, as transformações que ocorrem no mercado mundial dão ênfase ao estabelecimento de sistemas de inovações tecnológicas, às novas formas de gestão e organização do trabalho, assim como às novas relações interempresas, afetando todo o processo industrial. Além disso, o conceito de competitividade extrapola os limites do setor produtivo, para alcançar a sociedade como um todo. A competitividade moderna é sinônimo de competitividade nacional, num processo de crescimento e desenvolvimento que atinge todas as camadas da população, elevando seus níveis de renda e melhorando o padrão de vida dos cidadãos [Prowse (1993)].

Tais elementos conduzem necessariamente a um tratamento sistêmico da questão da reestruturação produtiva, envolvendo os vários aspectos da vida nacional. No caso brasileiro, seja por problemas sócio-econômicos internos, seja pelas exigências da economia internacional, será impossível discutir a retomada do crescimento sem tratar as questões nacionais mais amplas, relativas, por exemplo, à distribuição da renda, às políticas sociais, aos parâmetros da relação capital/trabalho e outros aspectos que, no conjunto, podem conduzir a um processo de desenvolvimento em que o econômico e o social evoluam paralelamente.

A análise e as proposições relativas à questão dos recursos humanos, tal como aquelas que abordem problemas específicos de política econômica, devem estar apoiadas num conceito amplo de desenvolvimento sócio-econômico, que deve contemplar, obrigatoriamente, uma perspectiva global de sociedade, na qual a educação tem um papel fundamental. A questão educacional para a reestruturação produtiva se consubstancia numa meta de elevação do nível de escolaridade da população brasileira como um todo, e não apenas daqueles que ocupam ou ocuparão os postos qualificados das

indústrias de ponta. Isso significa prioridade para a universalização do ensino básico, isto é, para a recuperação dos sistemas públicos de ensino.

## 27.1 - Educação, Cidadania e Qualificação

Os sistemas nacionais de educação, tal como os conhecemos hoje, surgiram na Europa, quando da formação dos Estados Nacionais e num momento em que se estruturavam as bases da moderna sociedade democrática. A emergência do indivíduo — o ser livre para tomar decisões, ter e exprimir opiniões —, ao lado de um ideal de igualdade, conduz à construção de um conceito de cidadania em que todas as pessoas participam da vida nacional, reivindicando e exercendo direitos, conhecendo e praticando deveres, a partir de um conjunto de normas jurídico-políticas que regulamentam o convívio social, determinando os limites entre o individual e o coletivo, entre o público e o privado. E cabia à escola a transmissão e consolidação destes novos valores.

A educação escolar, internalizando princípios e valores, acaba tendo como objetivo maior a socialização, num sentido amplo, que envolve todos os aspectos da vida em sociedade, devendo se expandir para além dos limites das elites intelectuais, políticas e econômicas e atingir todos os segmentos da população. Assim, nos países que lideraram a industrialização, os sistemas nacionais de educação chegaram rapidamente à universalização do ensino elementar, inclusive como um produto das lutas sociais, por maior igualdade de oportunidades.

Essa universalização não determinou necessariamente a mesma trajetória escolar para todos, mas assegurou, no que lhe competia, o alcance dos objetivos relativos à cidadania, pela disseminação de princípios e valores que passaram a reger a vida dos cidadãos e da base de conhecimentos necessária a todos, independentemente da posição que ocupe na hierarquia social. Sem querer atribuir à escola uma influência maior do que ela possa ter, pode-se afirmar que, no mundo desenvolvido, a educação escolar colaborou para que se estruturassem sociedades menos desiguais, instrumentalizando os indivíduos para uma participação mais efetiva tanto em nível político quanto produtivo.

No Terceiro Mundo esta história não se repete. Ao subdesenvolvimento econômico corresponde um “subdesenvolvimento político”, gerando sociedades marcadas pelas desigualdades e nas quais *cidadania* quase sempre é sinônimo de *poder econômico*. A educação escolar se implanta com um caráter altamente seletivo, transformando-se em instrumento de legitimação das desigualdades.

No Brasil, diferenciaram-se redes de ensino, objetivos e conteúdos educacionais; consolidou-se a separação da educação para o trabalho e da educação para a cidadania, direcionando inclusive as reivindicações populares. Para as questões relativas às carências materiais, pede-se o acesso às

oportunidades de qualificação profissional; para a maior participação política, as oportunidades de educação geral, como se trabalho e cidadania constituíssem mundos estanques.

No contexto da reestruturação produtiva, impõe-se o fim da distinção entre essas duas esferas, principalmente porque a valorização das habilidades intelectuais implica o desenvolvimento das múltiplas potencialidades do homem, o que o habilita tanto para a cidadania quanto para o trabalho.

## 27.2 - A Educação e Reestruturação Produtiva<sup>1</sup>

### 27.2.1 - Os Novos Perfis Ocupacionais

As inovações tecnológicas implicam a eliminação de certas ocupações e a criação de outras. Da mesma forma, abrem novas possibilidades de organização do trabalho e podem levar à revisão da distribuição espacial das áreas de produção e a mudanças nas hierarquias ocupacionais. Compõe-se um novo paradigma que coloca em novas bases a discussão sobre o suposto processo inexorável de desqualificação decorrente do desenvolvimento tecnológico. O trabalho mecânico diminui, substituído por atividades mais abstratas que, conjugando a aplicação de conhecimentos teóricos à experiência acumulada no posto de trabalho, habilitam o trabalhador a participar da geração de inovações.

Assim, tanto o uso de máquinas “versáteis” quanto a colaboração do chão-da-fábrica (*shop-floor*) na busca permanente de inovações trazem novas expectativas de desempenho e participação dos trabalhadores, alterando substancialmente os perfis ocupacionais e impondo novos conceitos e requisitos de qualificação profissional. Independentemente da área de “especialização” do trabalhador, aquelas inovações conduzem a um perfil ocupacional básico, cujas características principais estão intrinsecamente relacionadas à posse dos conhecimentos derivados de uma boa educação básica [Alexim (1992)]:

a) capacidade de leitura e compreensão de textos, formulários, painéis eletrônicos etc.;

b) capacidade de redigir comunicados, documentos e relatórios;

c) capacidade de falar e de se comunicar com seus superiores, colegas e subordinados;

d) capacidade para trabalhar em computação, de interpretar números, fazer medições etc.;

---

1 Este item está baseado em Fogaça (1992).

- e) habilidade para entender, organizar e analisar problemas quantitativos;
- f) capacidade de identificar e definir problemas, formular alternativas e soluções e avaliar resultados;
- g) criatividade, iniciativa, uso da intuição e do raciocínio lógico;
- h) auto-estima, motivação e capacidade de assumir responsabilidade;
- i) capacidade de negociar e contra-argumentar, espírito de colaboração.

Através de tarefas como a programação e reprogramação das máquinas, e os ajustes necessários às especificações de um novo produto, o trabalhador pode recuperar o conhecimento e o controle do processo de trabalho. A contrapartida a estes aspectos mais "operacionais" é a expectativa de uma participação efetiva e conseqüente na discussão de problemas mais gerais da produção.

Na automação rígida, o conceito de qualificação tem como diretriz a preparação de executores de ordens de serviço, capazes de algumas habilidades/movimentos básicos fundamentais à transformação da matéria-prima em produtos industrializados: um indivíduo que "pensa menos e executa mais"; na automação flexível, o trabalhador qualificado necessariamente "pensa mais e executa menos". Como o bom desempenho depende muito mais das "habilidades intelectuais" do que de respostas motoras a um processo comandado pela máquina, as ações de qualificação devem ter como base um novo conceito de qualificação profissional que exigirá novos objetivos, estratégias, metodologias e conteúdos para as ações e instituições de Formação Profissional.

## 27.2.2 - As Exigências ao Sistema Educacional<sup>2</sup>

Até aqui, a indústria brasileira não dependeu de uma força de trabalho com maiores níveis de escolaridade. Mesmo no que diz respeito às funções técnicas, estudos realizados nos anos 70 e 80 mostraram que aproximadamente 50% dos técnicos em exercício na indústria não possuíam qualificação formal para a função e, em termos de escolaridade, tinham no máximo o primeiro grau completo. Na verdade, boa parte das ocupações hoje classificadas como "técnicas" possui requisitos básicos ligados mais à experiência do que a um preparo escolar específico.

Essa é uma realidade que tende a se extinguir. A demanda, agora, associa, em todos os degraus da estrutura ocupacional, o nível de qualificação ao grau de escolaridade. Sob esse aspecto, o fraco desempenho do sistema educacional brasileiro poderá significar a escassez de pessoal com os requisitos básicos

---

2 Extraído de Salm e Fogaça (1992).

para um bom desempenho ou a marginalização de parcelas adicionais da população brasileira, uma vez que se reduza a necessidade de pessoal semiqualficado ou de pouca escolaridade.

Os maiores desafios educacionais são qualitativos, implicando a recuperação do sistema de educação geral como um todo, com ênfase especial no ensino básico regular, elevando sua qualidade, de forma a receber, reter e melhorar o fluxo de aproveitamento de toda a população em idade escolar. Paralelamente, num esforço em que a participação da empresa é fundamental, cabe a ampliação das oportunidades de atualização, reciclagem e complementação de escolaridade para os adultos e jovens trabalhadores que abandonaram a escola prematuramente e que têm dificuldades para retomar os estudos regulares.

Já se observam situações em que os próprios empresários reconhecem a pouca escolaridade como causa principal dos problemas de desempenho detectados quando da introdução de equipamentos microeletrônicos ou da implantação de formas mais participativas de organização e de gestão. Nesses casos, é importante notar que os reclamos do empresariado apontam especificamente o fato de os trabalhadores não possuírem os conhecimentos típicos do ensino regular de educação geral.

## **27.3 - O Panorama Atual da Crise da Educação Brasileira**

### **27.3.1 - Aspectos Quantitativos**

No período recente, inúmeros estudos e pesquisas têm se dedicado a examinar os riscos sociais e econômicos decorrentes do baixo nível educacional da população brasileira. Até algum tempo atrás, esses riscos estavam mais nitidamente associados à questão da cidadania, entendida como um fator absolutamente indispensável à coesão social e ao sentido de nacionalidade. No presente, além de grande parte da população não ter alcançado a cidadania plena, mostra-se decisivo o papel da educação no processo de reestruturação produtiva.

O diagnóstico do sistema educacional é suficientemente conhecido e hoje se reveste de abordagens quase consensuais [Salm, Fogaça e Eichenberg (1991), Mello e Silva (1992) e Xavier e Eichenberg (1992)]. Sem dúvida, o calcanhar-de-aquiles da pirâmide está no ensino fundamental; é ali que se originam as distorções que se vão refletir nos demais níveis de ensino e que, no limite, irão gerar novas instâncias das desigualdades que constituem traço marcante do país.

Apesar do considerável esforço de expansão da rede física realizado nos anos 70, estima-se que, ainda hoje, 4 milhões de crianças, aproximadamente, estejam fora da escola. Mesmo que o volume global de matrículas na primeira série seja aparentemente suficiente para atender à faixa etária correspondente,

há inúmeros desequilíbrios de localização das escolas — oferta insuficiente onde há maior demanda e vice-versa — e diferenças regionais que respondem por eventuais problemas de cobertura.

Há que se notar que o crescimento da rede física se deu num contexto de forte migração, tanto rural-urbana como inter-regional; em muitos casos, a intensidade desses movimentos populacionais foi bastante superior à capacidade das autoridades educacionais em acompanhar tal ritmo no que tange à construção de escolas. Isso foi particularmente o caso das periferias das grandes metrópoles, cuja expansão foi intensa a partir dos anos 60.

Localizadas quase sempre em municípios mais pobres, é nelas que os problemas de atendimento escolar geralmente são mais graves. Ao lado disso, é também ali que ainda se observam maiores taxas de natalidade, tudo isso contribuindo para o desequilíbrio acima mencionado. Além disso, as dificuldades econômicas de mais de uma década estão levando segmentos da classe média empobrecida a pressionar o sistema público, demandando maior número de vagas quando não mais conseguem manter seus filhos na escola privada.

Nesse sentido, a afirmação corrente de que o ensino fundamental não padeceria de problemas quantitativos — o que minimizaria a importância de investimentos na rede física — deve ser encarada com certo cuidado. Ainda permanecem presentes questões como a do número excessivo de turnos, que resulta em períodos exíguos de estudo em classe, e de uma visível deterioração da rede pública, determinando inclusive a interdição de prédios escolares.

Apesar de tudo, não há dúvidas de que a questão central da educação no país reside, hoje, na qualidade. O sistema educacional se caracteriza por um nível de aproveitamento extremamente baixo, e os maiores empecilhos estão ligados à sua estrutura e ao seu funcionamento. Como resultado, salvo exceções de praxe, o próprio sistema educacional acaba por se constituir em um obstáculo a um de seus objetivos principais: a igualdade de oportunidades a partir de uma formação educacional básica universalizada e de qualidade. Os maiores problemas do sistema estão localizados nas primeiras séries e, embora nas demais o mau desempenho também se evidencie, merece particular ênfase a passagem da quinta para a sexta série, na qual os números mostram que continua a existir uma barreira no interior dos oito anos de escolaridade obrigatória.

O mau resultado nas séries iniciais tem implicações substanciais sobre as possibilidades de fracasso escolar e posterior evasão do sistema, além de se constituir em custo elevado e desnecessário, que serve para inflar artificialmente a demanda por recursos destinados à educação. Ocorre que as crianças permanecem na escola — mesmo que nem todo o tempo na mesma unidade — por um período que seria suficiente para a conclusão do ensino fundamental. Todavia, devido a várias repetências, mal conseguem obter a metade da escolaridade, ou não são sequer alfabetizadas. Há um grupo considerável de

crianças que chega a ficar até oito anos, repetindo sucessivamente as primeiras séries. Em razão disso, apenas 34% das que começam o ensino fundamental conseguem concluir a oitava série [MEC (1990)].

Isto, de certa forma, contradiz algumas interpretações correntes de que a precariedade das condições econômicas de muitas famílias situadas abaixo da linha de pobreza forçaria as crianças e os adolescentes a um ingresso precoce no mercado de trabalho, com grande impacto sobre a deserção escolar. Não há lógica no argumento de que os grupos mais pobres não consideram a educação um fator importante para a obtenção de acréscimos na renda, sobretudo no Brasil, onde as taxas de retorno por nível educacional são bastante elevadas.

### 27.3.2 - Deficiências Qualitativas

O sistema educacional brasileiro atende hoje, do primeiro ao terceiro grau, a aproximadamente 36 milhões de crianças e jovens. Se no total pode ser considerado um dado grandioso, já que este número corresponde à população de alguns países europeus, na distribuição por níveis e séries encontramos números que mostram um fraquíssimo desempenho, mesmo quando comparados aos demais países da América Latina [Salm e Fogaça (1992)].

A alta seletividade do sistema se evidencia nos números do primeiro grau, com a permanência de expressivas taxas de evasão e repetência, a despeito da adoção, em alguns estados e municípios, de medidas altamente controversas, como a aprovação automática nas quatro primeiras séries, o “bloco único”, ou a exclusão da avaliação na passagem da primeira para a segunda série.

Essas iniciativas apenas adiaram a explicitação da incapacidade da escola em cumprir os objetivos pedagógicos, já que os índices de evasão e repetência nas séries seguintes aumentaram na mesma proporção em que diminuíram nas primeiras séries [Mello e Silva (1992)].

No ensino médio, o ponto crítico é o total de matrículas, que corresponde a apenas aproximadamente 30% da população de 15 a 19 anos. Entretanto a expansão do atendimento depende primeiramente da melhoria do desempenho do primeiro grau, que lhe serve de pré-requisito.

No que se refere às políticas e diretrizes governamentais, já não se discute que as reformas de 1968 (ensino superior) e 1971 (ensino básico) contribuíram bastante para a atual crise educacional. Até a reforma de 1971, o sistema educacional brasileiro contava com uma rede pública de escolas normais que, tradicionalmente, ofereciam um ensino de qualidade. Transformados numa opção fácil de profissionalização, esses cursos passaram a receber, na maioria dos casos, os alunos menos capazes. Chamados então de “Habilitação ao Magistério”, sofreram, equivocadamente, o mesmo tratamento dado às demais habilitações profissionais de nível médio. A formação do professor



foi reduzida ao eventual domínio de uma listagem de métodos e técnicas, sem a base teórica necessária a uma melhor aplicação desse instrumental e capacidade de adaptá-lo às características e necessidades de seus alunos.

Nas universidades públicas, as licenciaturas se transformaram em cursos de segunda linha, perdendo muito em prestígio e qualidade e com uma progressiva redução da demanda. No ensino das ciências básicas — Matemática, Química, Biologia e Física —, a valorização do conhecimento altamente especializado levou à falta de docentes em condições de trabalhar com os conteúdos que compõem a estrutura curricular do ensino de primeiro e segundo graus e de pesquisar novos métodos e técnicas de ensino. Nas instituições particulares, a expansão da matrícula ocorreu principalmente através da oferta de cursos de licenciatura de baixa qualidade. Hoje, 90% dos professores das redes públicas são egressos dessas instituições, apesar da formação bastante precária.

Além dessas questões, o mau desempenho do sistema educacional também foi “explicado” pela indigência de boa parte das famílias brasileiras — a fome, a pobreza, os desajustes familiares etc. Essas variáveis são importantes; porém, os indicadores disponíveis são suficientes para a percepção de que a repetência e a evasão nas séries iniciais não se justificam pela falta de condições de aprendizagem ou pelo desinteresse familiar.

A ênfase nos problemas sócio-econômicos trouxe a prioridade para as políticas compensatórias — merenda escolar, material didático e, no limite, escolas em tempo integral. A escola elementar transformou-se num *locus* privilegiado de projetos voltados para as carências sociais, que acabam servindo mais a interesses políticos de caráter clientelista.

Para reverter esse quadro, é preciso que se aprofunde a discussão sobre a baixa qualidade do trabalho pedagógico porque ela é, das variáveis ligadas ao fracasso escolar, aquela que depende de mudanças internas ao próprio sistema educacional. Em outras palavras, nas duas últimas décadas as atenções se voltaram para problemas cujas soluções estavam fora do alcance da escola, levando a um certo imobilismo no que se refere aos aspectos pedagógicos propriamente ditos, uma vez que se entendia que nada poderia ser feito para melhorar o ensino antes que os macroproblemas fossem resolvidos.

Agora, sem menosprezar o apoio aos segmentos mais carentes, é importante que se dê atenção às deficiências do trabalho pedagógico, apontando a parcela de responsabilidade do próprio sistema educacional, principalmente no que diz respeito à competência dos recursos humanos que o integram.

### 27.3.3 - Gestão do Sistema Educacional

A descentralização é uma estratégia de gestão que encontra respaldo não somente nos princípios democráticos como nas sabidas dificuldades adminis-

trativas decorrentes das dimensões e peculiaridades regionais do Brasil. Entretanto, alguns problemas já podem ser observados ao início de sua implantação. Em primeiro lugar, a maior parte dos mais de quatro mil municípios do país não possui condições de assumir a gestão de suas redes de ensino; entre outros fatores, faltam experiência, pessoal qualificado e competência técnico-administrativa. Em segundo lugar, ainda não se definiu claramente o papel do MEC, enquanto representante do Poder Central. A ausência de uma instância que coordene as ações educativas em âmbito nacional tem dificultado a definição de novas propostas curriculares e a estruturação definitiva de uma legislação educacional.

Mesmo nas eventuais tentativas de superação dos problemas educacionais desenvolvidas em alguns estados e municípios, a competição política e a visão restrita das questões levaram a projetos com tal ênfase nas especificidades locais que se torna difícil sua conversão em projetos nacionais e tendem a transformar o sistema educacional numa "colcha de retalhos".

Neste contexto, compromete-se tanto a determinação de critérios quanto a cobrança de maior responsabilidade dos estados e dos municípios na aplicação dos recursos vinculados por lei à educação, aumentando as possibilidades de desvio e de pulverização desses recursos em projetos pouco conseqüentes ou desarticulados de uma política educacional mais ampla.

### 27.3.4 - A Situação do Magistério<sup>3</sup>

De acordo com a PNAD/IBGE, o Brasil possuía, em 1982, 899 mil professores de primeiro grau. As estimativas feitas pelo IPEA indicam que, em 1987, já existiriam aproximadamente 1 milhão e 65 mil professores neste grau de ensino. Do ponto de vista do vínculo empregatício, a maioria destes docentes leciona em escolas estaduais (56,7%), ou municipais (29,4%). Do total, 12% lecionam em escolas de uma só sala de aula, sendo que praticamente a totalidade destas estão no meio rural.

No que se refere ao nível de instrução, os professores de primeiro grau com escolaridade mais elevada concentram-se na zona urbana, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Nelas, mais da metade deles cursou mais de 11 séries, o que significa ter, no mínimo, o segundo grau completo. Os professores com os mais baixos níveis de escolaridade estão majoritariamente nas zonas rurais das regiões Nordeste e Centro-Oeste, embora em todas as regiões existam, nas zonas rurais, elevadas taxas de docentes com até oito anos de escolaridade ou, no máximo, o primeiro grau completo.

Se tomarmos os que cursaram menos de cinco séries, a situação é ainda mais preocupante, já que 36% ou 60 mil professores que atuam na zona rural,

---

3 Nesta subseção baseamo-nos em Barreto (1991).

em todo o país, possuem no máximo o antigo curso primário. Como se poderia esperar, os professores com no máximo oito anos de escolaridade se concentram no ensino das quatro primeiras séries, representando 23% dos 609 mil docentes que nelas atuam. A baixa média de idade nas regiões que concentram maior número de leigos — 23 a 29 anos — indica que esta é uma prática que ainda se renova. Significa dizer que, mantidos no sistema, esses professores ainda estariam lecionando num prazo de 12 a 15 anos, tempo previsto para que alcançassem a aposentadoria.

Estabelecendo-se uma média de 20 alunos por professor, daria, para o Brasil, um total de mais de 3 milhões de alunos de primeiro grau — ou 14% do total — atendidos a cada ano por esses docentes despreparados. Na zona rural da região Nordeste, o impacto anual seria sobre cerca de 2 milhões de alunos — algo em torno de 40% da matrícula total do Nordeste.

Em 1982, o salário médio nacional para os professores de primeiro grau era de US\$ 182,5. Essa média compreende uma variação significativa: no cômputo geral, os professores das zonas urbanas recebiam 1,14 salário médio; na distribuição por região, os da região Sudeste recebiam 1,36 salário médio, enquanto os da região Nordeste recebiam apenas 0,68.

De acordo com os dados da Rais, em 1987 o salário médio dos professores era de US\$ 286,33, com um acréscimo de 36% em relação a 1982. Em termos regionais, a menor média era a do Nordeste (US\$ 203,2) e a maior a do Sudeste (US\$ 332,02). Comparados aos salários de categorias que se aproximam em termos de nível de escolaridade — secretário e auxiliar de contabilidade —, a evolução dos salários do magistério do primeiro grau se mostra bastante desfavorável.

O salário médio nacional dos secretários era 1,51 vez maior do que o dos docentes em 1986 e 1,37 em 1987. Os auxiliares de contabilidade recebiam, em 1987, 1,22 vez o salário médio do professor de primeiro grau. No cálculo geral da remuneração por anos de estudo, os secretários e auxiliares de contabilidade recebiam, em 1987, uma remuneração 40% superior à dos professores.

## 27.4 - Financiamento da Educação

O sistema de financiamento público da educação fundamental envolve as três esferas de governo, embora caiba aos municípios a competência constitucional do provimento do ensino nesse nível. Entretanto, os estados compartilham da tarefa, sendo em muitos casos instâncias decisivas na oferta de matrícula. O governo federal teria a função de oferecer aportes adicionais de recursos, com o propósito de corrigir os desequilíbrios derivados dos diferentes graus de desenvolvimento e capacidade de geração de recursos próprios.

À União caberia também propiciar apoio técnico aos demais sistemas, na organização curricular, no estudo e experimentação de novos métodos pedagógicos e no treinamento de professores. No entanto, muito pouco dessas funções tem sido implementado na prática. Pelo menos nos anos recentes, as autoridades educacionais federais têm privilegiado as transferências negociadas, com propósitos políticos bastante explícitos e quase sempre de forma casuística e clientelística.

O texto constitucional desconcentrou recursos do governo central para as instâncias governamentais subnacionais. Esse fato teve pelo menos duas conseqüências: em primeiro lugar, serviu para desnudar a crise financeira do Estado que vinha se avolumando já há algum tempo; em segundo, tendo em vista que não foi negociada uma nova repartição dos encargos, abriram-se novos espaços para conflitos entre as três esferas de governo. Como resultado, especialmente a partir de 1990, não foi implementado nenhum programa relevante para o ensino fundamental, apesar da alegada prioridade conferida pelo governo federal.

A prioridade dada às escolas em tempo integral (Ciep, Ciap ou Ciac) não parece adequada, quando a rede oficial do ensino fundamental padece de deficiências elementares. Trata-se de um investimento pesado em centros cujos custos de implantação e manutenção são por demais elevados em relação à clientela que potencialmente atenderão. Assinale-se que alguns estudos realizados sobre os Ciep não confirmam as expectativas iniciais quanto à melhoria do desempenho. As variações nos níveis de repetência e evasão são insignificantes, o que pode indicar que a inconsistência das “inovações” pedagógicas e as deficiências dos docentes são ainda fatores decisivos no atendimento a clientelas problemáticas.

Por outro lado, quando se trata dos segmentos mais carentes, parece pouco provável que essas crianças e adolescentes tendam a “renunciar” à obtenção de alguma renda, em favor da permanência na escola em tempo integral, devido à precariedade de sua situação econômica. Em outras palavras, trata-se de dotar as escolas de condições para que possam, em tempo parcial, cumprir suas funções com competência, sem incorporar visões miraculosas, que distorcem o papel social da escola, ao considerar que ela pode eliminar as desigualdades e as inúmeras carências da população brasileira.

A complexidade do financiamento da educação fundamental não favorece sequer o acompanhamento e o controle de como os recursos são aplicados. Há um peculiar “passeio” dos recursos de diversas origens que dificulta a contabilidade de seu montante real, dando margem a afirmações duvidosas como a de que o nível global do gasto seria adequado, enquanto as formas como ele se distribui é que seriam equivocadas.

Mesmo com certa reserva, os dados disponíveis permitem perceber a tendência do fluxo de recursos para o ensino fundamental. Entre 1986 e 1988 — antes portanto das vinculações constitucionais para a educação —, houve

queda significativa nas despesas realizadas: MEC — 35%; estados — 29%; municípios — 14,7%. Nada se pode dizer sobre o comportamento posterior (1991)]. Quanto às despesas do MEC, somente em 1990 há uma recuperação substancial, quando crescem 6% em relação ao ano de 1986.

Também não é possível perceber quaisquer indicações que corroborem um tratamento privilegiado ao ensino fundamental em termos de gastos públicos. A União, por exemplo, reduziu a participação desse nível de ensino nos gastos totais do MEC, de 33% em 1986 para 16% em 1989. Para os municípios, a obrigatoriedade da aplicação de 25% da receita de impostos por si só não é uma garantia para o aumento dos recursos. E essa obrigatoriedade constitucional talvez tenha colaborado "(...) muito mais para reduzir a fidedignidade dos balanços do que para carrear novos recursos para a educação" [Marques (1991, p.9)].

## 27.5 - A Articulação com o Setor Produtivo

O estudo das tendências internacionais mostra um nível de envolvimento do setor produtivo com as questões educacionais que ainda não encontra paralelo na experiência brasileira. Os melhores exemplos são a Alemanha e o Japão, onde escola e empresa executam ações articuladas, visando principalmente a um ensino básico universal de qualidade, para uma qualificação profissional adequada às exigências das modernas tecnologias.

O essencial destas tendências, que hoje começam a ser valorizadas inclusive nos Estados Unidos, é a repartição de encargos entre empresas e governo. O Estado assume a responsabilidade pela universalização de uma boa educação básica, enquanto as empresas assumem a qualificação dos recursos humanos, incluindo os encargos financeiros.

No caso norte-americano, que possui alguns problemas educacionais bastante semelhantes aos nossos, prescreve-se o apoio das indústrias ao esforço de recuperação do sistema educacional. Esse apoio prevê desde a oferta de ensino supletivo patrocinado pelas empresas até a "adoção" de escolas que atendam a clientela problemáticas.

Nos dois exemplos, a preocupação é desonerar o Estado das tarefas referentes à formação específica e complementar a ação estatal no esforço de elevação do nível de escolaridade da população como um todo. No Brasil, essas práticas significam uma mudança radical na postura empresarial. Aqui, foi o Estado quem assumiu os pesados ônus da instalação e manutenção do ensino técnico.

A educação geral não só não se constituiu em preocupação para os empresários como foi paulatinamente eliminada do currículo das instituições de formação profissional administradas pelas associações empresariais, entendida que foi como uma disfunção daquelas instituições. Mesmo em estudos sobre a modernização industrial e a competitividade da indústria brasileira,

constata-se que o setor produtivo ainda não percebe que a educação geral é, agora, o elemento central de seus programas de formação e de treinamento:

“(…) Senai e Sesi vêm deslocando mais de 25% (...) de seus esforços financeiros (...) para o suprimento das carências cognitivas dos aprendizes que eles recebem em suas escolas (...) o que é um desvirtuamento de suas funções essenciais (...) Seus esforços financeiros devem se concentrar na formação profissional” [Educação ... (1992)].

Recentemente, o empresariado brasileiro também tem se manifestado em relação ao salário-educação, que constitui hoje componente vital no financiamento do ensino de primeiro grau. Em sua maior parte, as críticas são procedentes: a morosidade no recolhimento e distribuição dos recursos e a falta de critérios e controle na sua efetiva aplicação são, de fato, questões que merecem ser discutidas e resolvidas com a maior urgência. Todavia, as propostas apresentadas têm sido principalmente na direção da extinção pura e simples do salário-educação ou de sua aplicação direta pelas empresas em “escolas de fábricas”. Em ambos os casos, apenas estariam aprofundando os atuais problemas dos sistemas públicos de ensino, principalmente nos estados e regiões menos desenvolvidas.

A experiência internacional demonstra ainda que, paralelamente às transformações ocorridas nos processos produtivos e na organização das empresas, deve ocorrer uma maior atenção às condições de vida e trabalho da população. Para tanto se inclui, ao lado da educação, a melhoria de transportes, de habitação, de saneamento básico, de atendimento hospitalar, de lazer etc. Do ponto de vista específico das condições de trabalho, as tendências são de estabilização da mão-de-obra — mais valorizada pela sua maior qualificação e cuja rotatividade constante implicaria inevitavelmente a diminuição do nível de produtividade — e de uma significativa melhoria da remuneração, através de maiores salários diretos e indiretos, inclusive como justa contrapartida à melhoria de desempenho.

A posição do empresariado brasileiro é contrária a esta tendência. Com base em pesquisa divulgada recentemente, a CNI — Confederação Nacional da Indústria — se propõe a “se empenhar na revisão constitucional, para retirar grande parte dos artigos que garantem direitos sociais” [Jornal do Brasil (1993, p. 6)]. A pesquisa envolve 55 entidades patronais e 35 empresas em todo o país, incluindo “pesos pesados” da indústria brasileira.

“(…) A garantia no emprego, a participação nos lucros, a licença-paternidade, o aviso prévio proporcional e a estabilidade dos dirigentes sindicais estão na mira dos empresários (...). Querem também a retirada do Art.10 das Disposições Transitórias, que na prática acabou instituindo a estabilidade no emprego ao ‘vedar a dispensa arbitrária ou sem justa causa’” [Jornal do Brasil (1993)].

Como se vê, embora no Brasil a ação governamental deixe muito a desejar sob múltiplos aspectos relacionados ao êxito de um processo de reestruturação produtiva e, particularmente, quanto à questão dos recursos humanos, o meio empresarial parece também ainda não ter alcançado a maturidade necessária a tal empreendimento. É fundamental a compreensão de que esse é um processo que não se faz pela metade. O exemplo que tivemos no paradigma fordista, em que a indústria se desenvolveu extraordinariamente com uma mão-de-obra que se caracterizava pela pouca qualificação e pelo baixo custo, parece não ser passível de adoção na automação flexível.

## 27.6 - Conclusões e Diretrizes<sup>4</sup>

### 27.6.1 - Conclusões

O novo paradigma tecnológico transforma o baixo nível de qualificação que caracteriza a mão-de-obra brasileira num fator restritivo à expansão de um parque industrial moderno e competitivo. O novo conceito de qualificação profissional tem como base a posse de uma escolaridade básica de qualidade, o que se torna problemático quando esse requisito depende de um sistema educacional pouco eficiente como o nosso.

Em termos de escolaridade, o Brasil apresenta um perfil incompatível com os requisitos da automação flexível. Ainda contamos com aproximadamente 15 milhões de analfabetos adultos; a escolaridade média da população não ultrapassa as quatro primeiras séries do primeiro grau; ainda hoje, quase 40% dos trabalhadores da indústria possuem no máximo o curso primário completo e menos de 20% possuem o segundo grau. O sistema educacional brasileiro condena ao fracasso mais da metade dos que nele ingressam e pelo menos 10 milhões de crianças que freqüentam hoje a escola de primeiro grau sequer concluirão as quatro primeiras séries.

Esse quadro tem ainda alguns agravantes: pelo menos a metade da rede física (aproximadamente 90 mil escolas) funciona em condições precárias em termos de conservação. A falta de recursos pedagógicos é problema na maioria das escolas; os professores simplesmente não dispõem da competência técnico-pedagógica necessária para pelo menos alfabetizar os milhões de crianças que entram no sistema; ao lado disso, a baixa remuneração desestimula a busca de um aperfeiçoamento, no caso dos que estão em exercício, e afasta da carreira do magistério os melhores alunos dos ensinos médio e superior. Mais recursos para a universalização e melhoria da qualidade do ensino básico seriam em princípio necessários. Entretanto, o gasto atual —

---

4 Este item contém sugestões de propostas de ação também elaboradas para o Projeto Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Ver Foguça e Salm (1993a).

que não é pouco — serve para alimentar um sistema que não conduz aos resultados mínimos esperados.

Reconhece-se, hoje, que a grande lacuna, no caso do trabalhador brasileiro, é a de *basic-skills*, isto é, de competências básicas.<sup>5</sup> Nesse sentido, a questão da qualificação profissional está agora envolvida por uma problemática mais ampla e complexa, cujo eixo principal é a crise do sistema educacional brasileiro. A educação básica é hoje um fator econômico tão importante, por exemplo, quanto os equipamentos utilizados numa indústria. Com isto ela deixa de ser preocupação e responsabilidade exclusiva do Estado, devendo então ocupar o seu espaço na agenda empresarial, como qualquer outro investimento importante.

Governo e empresas, juntos, devem atuar no sentido da melhoria do ensino básico regular e da requalificação dos trabalhadores. Para tanto, é preciso que se estabeleçam novas formas de articulação entre o sistema produtivo e o sistema educacional, privilegiando a repartição de responsabilidades entre escola e empresa. O Estado, através dos sistemas públicos de ensino, deve se dedicar à universalização da educação básica — ensino de primeiro e segundo grau de educação geral. As empresas devem assumir a formação específica, a qualificação da mão-de-obra em geral — operários e técnicos de nível médio — através de parcerias com as Secretarias de Educação, de suas associações setoriais ou regionais e, inclusive, com a participação de sindicatos de trabalhadores.

Nesta etapa de crise educacional e fiscal, os problemas no atendimento aos adultos pouco escolarizados e às escolas mais problemáticas das redes públicas também devem ser compartilhados. As empresas, diretamente ou através de suas instituições educativas, devem oferecer oportunidades de ensino supletivo aos trabalhadores semiquilificados que encontram problemas para o retorno à rotina escolar. Da mesma forma, podem apoiar escolas públicas de primeiro e segundo grau, garantindo sua manutenção básica, por exemplo, numa ação conjunta com os círculos de pais e professores ou, ainda, abrir suas escolas “de fábrica” às comunidades vizinhas. No caso específico das iniciativas que visem à requalificação de trabalhadores — seja através da complementação da escolaridade básica, seja em programas de retreinamento —, a experiência internacional, a além principalmente, evidencia a utilidade de uma articulação estreita com os sindicatos das categorias profissionais.

Ao governo caberia essencialmente financiar a educação geral — o ensino regular de primeiro e segundo grau —, dentro de um projeto nacional cujo

---

5 As competências básicas não podem ser confundidas com habilidades aparentemente intelectuais, mas que na verdade são mecânicas, como, por exemplo, a barganha do camelô ao tentar convencer o freguês a comprar. A oferta de um isqueiro por Cr\$ 20,00 e três por Cr\$ 50,00 não significa a posse de um raciocínio matemático, que pode ser aplicado tanto na venda na esquina quanto no cálculo da inflação mensal; e isto é que é *basic-skill*.



objetivo principal seria a universalização e melhoria do ensino básico regular de Educação Geral.

## 27.6.2 - Diretrizes<sup>6</sup>

### 27.6.2.1 - Magistério

O formato atual dos cursos de formação para o magistério, tanto de nível médio quanto as Licenciaturas oferecidas pelas universidades, tem se mostrado inadequado à função a que se destinam, exigindo reformulações de profundidade entre as quais as seguintes:

- a) extinção dos atuais cursos de Habilitação ao Magistério;
- b) recriação das redes estaduais de escolas normais, com reforço dos conteúdos gerais e aprofundamento da parte pedagógica;
- c) reformulação dos cursos de Pedagogia, com especial ênfase à formação de professores-alfabetizadores e ao desenvolvimento de pesquisas de novos métodos e técnicas pedagógicas para o Ensino Fundamental;
- d) criação de poucas e boas escolas normais superiores, para a formação e o aperfeiçoamento de professores dos cursos de Licenciatura;
- e) descentralização dos cursos de Licenciatura; cada instituto ou faculdade, na sua área de conhecimento, deve oferecer a formação pedagógica ao longo de todo o curso de graduação;
- f) revalorização da Prática de Ensino nos Colégios de Aplicação e nos Cursos Normais, com ênfase nos métodos e técnicas mais adequados às necessidades e características dos segmentos mais problemáticos da clientela do ensino básico.

Considerando que a idade média do atual contingente de professores ainda é baixa, sugerem-se as seguintes medidas para compensar a má-formação recebida e contribuir para a melhoria do desempenho em sala de aula:

- a) desenvolvimento de atividades permanentes de reciclagem e atualização de professores do ensino básico, através dos Cefam — Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério, em programas vinculados às universidades públicas;
- b) expansão das atividades de extensão universitária voltadas para a reciclagem de professores do ensino básico, tanto nos aspectos pedagógicos, quanto na atualização dos conteúdos das disciplinas que lecionam;

---

6 Nesta subseção utilizamos as diretrizes e propostas de ação já indicadas no Bloco temático de Fogaça e Salm (1993b).

c) criação de mecanismos de incentivo aos docentes do ensino básico (bolsas, progressão funcional etc.), para a freqüência a programas de reciclagem e atualização.

A carreira do magistério precisa ser valorizada, para que volte a ser uma atividade atraente, social e financeiramente. Para tanto, recomendamos principalmente:

a) elevação dos salários atuais a patamares competitivos no mercado de trabalho;

b) estruturação de planos de carreira, com mecanismos de progressão funcional vinculados tanto ao nível de qualificação formal e aos cursos de aperfeiçoamento/atualização, quanto ao desempenho em sala de aula; e incentivos salariais à permanência em regência de classe, de modo a desestimular o abandono das salas de aula, em troca de funções burocráticas;

c) incentivos salariais especiais aos professores do ensino básico dedicados ao atendimento dos segmentos mais problemáticos;

d) além daquele estímulo salarial pela permanência em regência de classe, os professores-alfabetizadores formados pelos novos cursos de Pedagogia deverão estar enquadrados na carreira do professor com formação de nível superior, percebendo salários básicos idênticos aos que possuem Licenciatura e lecionam no ensino médio;

e) a União será responsável, do ponto de vista financeiro, pela complementação dos salários dos professores do primeiro grau, nas regiões e localidades que não tenham recursos suficientes para o financiamento dos novos planos de carreira; só farão jus a esse apoio da esfera federal os estados e municípios que já estejam aplicando na educação a totalidade dos percentuais exigidos por lei. Lembre-se que, para isso, a legislação atual, que proíbe a União de realizar tal iniciativa, precisa ser alterada.

### **27.6.2.2 - Melhoria da Qualidade do Ensino Básico**

Outras medidas relativas à estrutura e ao funcionamento do ensino básico que, no seu conjunto, visam à revalorização e à melhoria da educação geral, são:

a) expansão do atendimento ao pré-escolar;

b) a jornada escolar mínima deve ser de cinco horas diárias/30 horas semanais, em 280 dias letivos, eliminando-se, assim, os múltiplos turnos de curta duração;

c) no ensino público, a expansão da rede física deverá atender inicialmente à demanda decorrente do restabelecimento dos dois turnos diurnos nas quatro primeiras séries do primeiro grau;

d) as escolas de primeiro grau de tempo integral só devem ser implantadas desde que se cumpra o programa de retorno das escolas "comuns" aos dois turnos diários e que comprovadamente atendam às populações muito carentes ou com grandes defasagens na relação idade/série;

e) nos casos em que seja imprescindível o atendimento em tempo integral, a renda não auferida pelo retardamento da entrada no mercado de trabalho, pelo menos até os 14 anos, deve ser compensada por incentivos materiais (bolsas de estudo, por exemplo);

f) revisão dos conteúdos curriculares do ensino de primeiro e segundo graus, com vistas, no primeiro grau, ao atendimento da aquisição de competências básicas — raciocínio, linguagem, capacidade de abstração etc. — fundamentais à participação do indivíduo na sociedade moderna; no segundo grau, além da continuidade desses objetivos, acrescente-se o da oferta de uma sólida base de conhecimentos técnico-científicos (Ciências Exatas, Humanas e Biológicas), que servirá tanto à aquisição posterior de habilitação específica de nível médio quanto ao prosseguimento dos estudos em nível superior;

g) definição de um padrão nacional mínimo de educação básica, de aplicação compulsória em todo o sistema educacional brasileiro;

h) tal como no ensino de primeiro grau, a escola de nível médio deve ser única e democrática, sem diferenciações de objetivos (ensino técnico x ensino propedêutico), e de currículos (educação geral x formação profissional);

i) a prioridade no ensino público de nível médio deve ser para a oferta de cursos regulares, de educação geral, com ampliação das vagas em horário noturno, em locais acessíveis, para atender aos jovens trabalhadores, cuja demanda por este nível de ensino tem aumentado muito;

j) na atual rede pública de escolas técnicas, as oficinas e toda a parte de formação especial devem ser administradas por convênios com empresas, sindicatos de trabalhadores e associações dos diferentes setores, abrindo-se sua utilização a outras clientela que demandem as habilitações oferecidas.

### 27.6.2.3 - As Empresas: Ações Diretas e Indiretas

Embora em caráter complementar à ação estatal, o empresariado tem um importante papel a desempenhar no esforço de elevação do nível de escolaridade da população em geral e dos trabalhadores em particular. Para tanto, será preciso superar a tradicional expectativa de que o Estado, além dos encargos relativos à educação geral, continue a assumir aqueles relativos à qualificação profissional. Lembre-se ainda que os programas de reciclagem de trabalhadores, com vistas à adequação às inovações tecnológicas, ou de requalificação daqueles cujas ocupações se tornarem obsoletas, podem ser melhor planejados e realizados quando em articulação também com os sindicatos de trabalhadores.

A relação empresa/escola ou, ainda, entre empresa, escola e sindicato, pode ocorrer tanto em ações diretas, executadas em cada empresa ou por grupos de empresas, quanto em ações indiretas, executadas pelas instituições educativas administradas pelas associações empresariais ou em acordos de cooperação com as Secretarias de Educação. Nesse sentido, consideramos que às empresas e às associações empresariais compete:

a) participar diretamente no esforço de melhoria do ensino público de primeiro e segundo graus, através de convênios de cooperação com as Secretarias de Educação, para a manutenção das escolas existentes nas comunidades onde se localizam as empresas;

b) promover a abertura de oportunidades educacionais nos espaços fabris (escolas anexas às fábricas), oferecendo facilidades para que seus empregados menos escolarizados possam completar sua educação básica e abrindo esses espaços às comunidades vizinhas;

c) utilizar a capacidade instalada da rede do Sesi para o desenvolvimento de projetos experimentais, visando à produção de inovações pedagógicas para posterior difusão na rede pública;

d) utilizar a eventual capacidade ociosa do sistema Senai, em parceria com agências capazes de oferecer educação básica, para a oferta de oportunidades de educação geral aos jovens e adultos pouco escolarizados;

e) a atual rede de escolas técnicas, na sua parte profissionalizante, deverá ser transformada numa rede de Centros de Desenvolvimento Tecnológico, administrados por associações setoriais da indústria, para atender à formação/atualização de trabalhadores, técnicos e gerentes;

f) abertura das instituições de formação profissional aos menos escolarizados, empregados ou não, em programas de profissionalização que contemplem também a oferta de educação geral;

g) planejamento e execução, em articulação com os sindicatos das categorias envolvidas, de programas de requalificação profissional para os trabalhadores atingidos pela introdução de inovações.

#### **27.6.2.4 - Financiamento do Ensino Básico**

A sobrevivência dos sistemas públicos de ensino de primeiro grau depende hoje essencialmente do salário-educação. Assim, as considerações em torno da sua extinção devem ser tomadas com muito cuidado. De todo modo, é necessária uma revisão profunda de seus mecanismos de aplicação, para uma gestão mais transparente e passível de efetiva supervisão. Neste sentido, indica-se:

a) o estabelecimento de um patamar de recolhimento, acima do qual seja permitido à empresa a aplicação direta da contribuição ao salário-educação;

as contribuições abaixo desse patamar continuariam a ser recolhidas diretamente à agência responsável;

b) dessa última parcela, metade deve ser destinada às regiões carentes, mediante prioridades, projetos e programas bem definidos, no sentido de evitar o clientelismo que tem caracterizado sua distribuição;

c) a outra parcela seria repassada preferencialmente às escolas da rede pública que, eventualmente, poderão ser indicadas pelas próprias empresas que fazem o recolhimento;

d) os recursos do salário-educação devem ser destinados ao ensino básico, incluído o segundo grau.

### 27.6.2.5 - Avaliação Educacional

No sistema atual, a qualidade das ações educativas só pode ser estimada pelos dados globais que apontam os altos percentuais de evasão e repetência e os baixos índices de conclusão do primeiro grau. Mesmo entre aqueles que têm êxito no sistema, não se pode constatar se desenvolveram o mesmo nível de habilidades e competências cognitivas. Além disto, a inexistência de um mecanismo sistemático de avaliação da educação não permite comparar o desempenho dos sistemas públicos e das escolas que os integram.

A ausência de dados sobre a qualidade do trabalho desenvolvido em cada escola impede que se premie as mais eficientes e que se contemple aquelas que necessitem de maior apoio para melhoria de seu desempenho. Para suprir essa lacuna, torna-se necessária e urgente a implantação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, com as seguintes orientações:

a) definição de um padrão nacional de educação básica, de cujos conteúdos e habilidades intelectuais todos os alunos do ensino básico, em todo o país, devem ser portadores, ao final da quarta e oitava séries do primeiro grau, e da terceira série do segundo grau;

b) implantação de uma instância federal responsável pelos exames nacionais de aplicação anual e pela divulgação ampla dos seus resultados, integrada por técnicos e professores dos sistemas públicos, por especialistas em avaliação e por representantes de segmentos da sociedade civil organizada (sindicatos de trabalhadores, associações de pais de alunos etc.);

c) previsão, no orçamento do MEC, de recursos a serem aplicados nos sistemas em que os resultados sejam negativos, a partir de projetos elaborados e diretamente supervisionados pelo MEC;

d) a liberação, pelo MEC, de recursos complementares para os sistemas educacionais estaduais e municipais, estará condicionada à execução e aos resultados obtidos nos projetos de melhoria do sistema, assim como ao gasto efetivo, em educação, do percentual da receita líquida determinado por lei;

e) a avaliação final de cada sistema estadual ou municipal levará em conta tanto os resultados dos exames nacionais quanto a natureza dos gastos realizados.

## Bibliografia

- ALEXIM, J.C. Las nuevas fronteras de la formación profesional. *Revista Crítica e Comunicación*. Lima: OIT, maio 1992 (Tradução livre do original em espanhol).
- BARRETO, A. M. F. Professores do 1º grau: quem são, onde estão e quanto ganham? *Estudos em avaliação educacional*. Fundação Carlos Chagas, n. 3, jan./jun. 1991.
- EDUCAÇÃO *fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo*. Fundação Bradesco e Fundação Herbert Levy, 1992, mimeo.
- FOGAÇA, A. Modernização industrial - um desafio ao sistema educacional brasileiro. *A educação e os trabalhadores* - CUT/Desep. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.
- FOGAÇA, A. e SALM, C. Educação e qualificação. *Condicionantes sociais da competitividade* (Bloco temático V). Unicamp/UFRJ, abr. 1993a, mimeo.
- . *Competitividade, educação e qualificação. Condicionantes sociais da competitividade* (Bloco temático V). Convênio Unicamp/UFRJ/FDC/Funcex, abr. 1993b (projeto Estudos da Competitividade da Indústria Brasileira. MCT/Finep/PADCT).
- JORNAL DO BRASIL. *CNI lutar contra direitos sociais*. p. 6, 3/4/1993.
- MARQUES, A. E. S. *Despesas governamentais com educação: 1986-1990*. Brasília: IPEA, dez. 1991 (Texto para Discussão, 243).
- MEC/SAG. *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília, 1990.
- MELO, G. N. de e SILVA, R. N. da. *Política educacional do Governo Collor: antecedentes e contradições*. São Paulo: TD/iesp, n. 3, jul. 1992.
- PROWSE, M. O debate sobre as tendências da economia americana. *Revista Política Industrial*. São Paulo: Iedi, n. 2, jan. 1993.
- SALM, C. e FOGAÇA, A. Modernização industrial e a questão dos recursos humanos. *Revista Economia e Sociedade*. São Paulo: IE/Unicamp, n. 1, 1992.
- SALM, C., FOGAÇA, A. e EICHENBERG, L. C. *Relatório sobre o sistema educacional brasileiro*. [Texto preparado para a Coordenadoria de Planejamento Setorial do MEC.] Ago. 1991, mimeo.
- XAVIER, A. C. R. e EICHENBERG, L. C. O primeiro ano da política educacional do Governo Collor. *A educação e os trabalhadores*. CUT/Desep. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.