

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

Acompanhamento de Políticas
Públicas

nº 24

EDUCAÇÃO BÁSICA: Perspectivas
Para a Década de 90

Coordenadoria de Educação e
Cultura

Fevereiro de 1990

Instituto de Planejamento - IPLAN

Acompanhamento de Políticas
Públicas

nº 24

EDUCAÇÃO BÁSICA: Perspectivas
Para a Década de 90

Coordenadoria de Educação e
Cultura

Fevereiro de 1990

O Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) é uma fundação vinculada à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisa (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro do Planejamento:	João Batista de Abreu
Presidente do IPEA:	Ricardo Luís Santiago
Diretor do IPLAN:	Flávio Rabelo Versiani
Diretores-Adjuntos:	Francisco Almeida Bjato e Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento:	José Garcia Gasques
Coordenadoria de Educação e Cultura:	Divonzir Artur Gusso
Coordenadoria de Emprego e Salários:	Ana Amélia Camarano
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional:	Clando Yokomizo
Coordenadoria de Desenv. Urbano e Meio Ambiente:	Edgar Bastos de Souza
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia:	Michael Wilberg
Coordenadoria de Minas e Energia:	Otávio de Carvalho Franco
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico:	Eduardo Felipe Ohana
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social:	Sérgio Francisco Piola
Coordenadoria do Setor Externo:	
Coordenadoria de Transportes e Comunicações:	Sílvio Caracas de Moura Junior

Setor de Documentação:	Norma Stenzel
Setor de Processamento de Dados:	José Adalberto de Paula Ferreira
Assessoria Editorial:	Maria Lúcia Casasanta Brüzzi

Comitê Editorial do IPLAN:

- . Flávio Rabelo Versiani - Presidente
- . Carlos Monteiro Villa Verde
- . Edgar Bastos de Souza
- . Marcos Reginaldo Panariello
- . Maria Lúcia Casasanta Brüzzi
- . Moysés Tenenblat
- . Sérgio Francisco Piola

Data de Conclusão: Outubro de 1989

Tiragem inicial: 500 exemplares

Este trabalho é de responsabilidade do(s) autor(es). As opiniões nele contidas não representam necessariamente o ponto de vista do IPLAN, ou da SEPLAN.

Instituto de Planejamento - IPLAN/IPEA
Ed. BNDES, 11º andar, Setor Bancário Sul
70076 - Brasília - DF

EDUCAÇÃO BÁSICA
Perspectivas Para a Década de 90*

Brasília, 1990

*Coordenadoria de Educação e Cultura do IPLAN.

SUMARIO

	Pág.
1. Introdução	1
2. Direitos, Deveres e Razões	1
2.1 Educação Pré-escolar	2
2.2 Ensino Fundamental	2
2.3 Educação do Jovem e do Adulto	3
3. Desafios e Perspectivas	3
3.1 Universalização do Atendimento	4
3.2 Qualidade	12
3.2.1 Qualidade da Oferta	13
3.2.2 Qualidade do Processo	17
3.3 Gestão do Sistema	21
4. Linhas de Estratégia	26
Quadros	31

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 sinalizou os rumos para a educação básica, fixando inclusive prazos para que algumas metas sejam cumpridas.

As novas diretrizes estabelecidas pela Constituição; se confrontadas com a estrutura operacional do sistema educacional e com a realidade econômica e social do País, permitem identificar não só alguns desafios que o sistema educacional deverá enfrentar, mas também algumas perspectivas que se delineiam para a década de 90.

Este documento analisa três desses desafios, dois dos quais - melhoria da qualidade e da gestão - não têm merecido a atenção dos formuladores das políticas educacionais e dos gestores do sistema.

As análises contidas neste documento não são exaustivas. Objetivam abrir caminho para estudos e reflexões mais aprofundadas, como subsídio às políticas públicas no setor Educação.

2. DIREITOS, DEVERES E RAZÕES

Toda sociedade que se quer democrática assume o compromisso público de garantir direitos de cidadania a seus membros. Entre tais direitos, destaca-se o direito à educação básica.

A Constituição atual gera em todo cidadão a expectativa de uma educação básica, ao assegurar: atendimento em creche e pré-escola a crianças de 0 a 6 anos de idade (Art. 208,IV), obrigatoriedade e gratuidade do ensino a crianças de 7 a 14 anos, incluindo as que a ele não tiveram acesso na idade própria (Art. 208,I), e erradicação do analfabetismo (Art. 60 das Disposições Transitórias) até 1998.

A Constituição deixa, também, transparecer a visão de um atendimento global a crianças de 0 a 14 anos, ao indicar que cabe aos Municípios "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental" (Art. 30. VI, Art. 211, Parágrafo 2º).

2.1 Educação Pré-Escolar

Ao mesmo tempo, a Carta Magna atribui à educação pré-escolar um sentido de globalidade, ao superar a dicotomia comum entre creche e pré-escola e entender ser esse um direito social do trabalhador (Art. 7º, XXV): "assistência gratuita aos filhos e dependentes, desde o nascimento até seis anos de idade, em creches e pré-escolas". No Art. 208, IV; a Constituição indica que o atendimento à faixa de 0 a 6 anos passa a ser compreendido como educativo, o que sugere compromisso, por parte do Poder Público, de comandar, unificadamente, o período completo. Podem-se, assim, superar expectativas contraditórias, oriundas de comandos diversos, que tenderiam sempre a setorializar artificialmente o atendimento a essa faixa etária. Entretanto, é mister reconhecer que o ensino pré-escolar não recai sob a rubrica expressa de "obrigatório" (por parte do Poder Público). No fundo, não passa de um "direito de quem procura".

2.2 Ensino Fundamental

Quanto ao ensino fundamental, a obrigatoriedade do Poder Público é bem definida: "O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo." "O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo setor público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente". "Compete ao Poder Público recensear o educando no ensino fundamental, fazer-lhe a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola" (Art. 208, Parágrafo 1º, 2º e 3º).

O Art. 60 das Disposições Transitórias é decisivo em termos de reserva de recursos específicos: "Nos dez primeiros anos

da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental." Já o Art. 212 garante, pelo menos, 18% da receita resultante de impostos federais, e 25% dos estaduais e municipais para a "manutenção e desenvolvimento do ensino" (alcance genérico, que ultrapassa o ensino fundamental), reservando, no Parágrafo 5º, especificamente para o ensino fundamental, a "fonte adicional de financiamento" do "salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes."

A Constituição, com isso, cerca com persistência a obrigatoriedade da educação básica e seu caráter público, definindo fontes específicas de recursos, acrescidas da reserva especial por dez anos.

2.3 Atendimento ao Jovem e ao Adulto

A obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental não estão constitucionalmente limitadas à população de 7 a 14 anos. O ensino fundamental é obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (Art. 208, I). O adolescente trabalhador, dentre os direitos de proteção especial, deverá ter garantia de acesso à escola (Art. 227 Parágrafo 3º, III). A "erradicação" ou "eliminação" do analfabetismo deverá estar prevista no Plano Nacional de Educação (Art. 214, I) e contará com recursos específicos (Art. 60 das Disposições Transitórias).

3. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Estudo recente, realizado pela Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP/BRASIL) por solicitação da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, mostra a di-

versidade de instituições públicas e não-estatais que atuam na faixa de 0 a 6 anos e a expansão verificada no atendimento educacional na faixa de 4 a 6 anos.

O documento "Educação e Cultura - 1987 - Situação e Políticas Governamentais", elaborado pela Coordenação de Educação e Cultura do IPLAN/IPEA, acentua que o sistema educacional brasileiro conseguiu incorporar à escola elementar, apesar das disfunções e contradições, a grande maioria da população de 7 a 14 anos. A escolarização inicial expandiu-se, atingindo cerca de 80% do grupo etário elegível.

Não obstante, ainda está longe o cumprimento da meta de atender a toda a população de 0 a 14 anos e, ao mesmo tempo, oferecer a todos uma educação básica de boa qualidade. Desafios relacionados à universalização do atendimento, à qualidade e à melhoria da gestão continuam presentes.

3.1 Universalização do Atendimento

O interesse pela educação da criança com idade inferior a 7 anos aumentou muito a partir da década de 70, principalmente após 1980. Sem dúvida, a crescente incorporação das mães ao mercado de trabalho, e a conseqüente necessidade de se liberarem dos filhos menores durante o dia, a extrema diversificação das agências socializadoras (uma vez que a família sozinha não perfaz o mundo da criança) e o impacto positivo do curso pré-escolar sobre o rendimento nas primeiras séries do 1º Grau foram, entre outros, fatores responsáveis pela expansão dos programas de atendimento a essa faixa etária.

Essa expansão resultou de uma atuação social conjunta: de um lado, as associações, sindicatos, entidades religiosas, filantrópicas e organismos internacionais e, de outro lado, a União, os Estados e os Municípios, embora, até 1988, não fosse competência constitucional do Poder Público o atendimento a essa população. No entanto, não se sabe hoje quantas crianças na

faixa de 0 a 6 anos freqüentam programas educacionais e/ou assistenciais. A ausência de cadastros, regulamentação e supervisão, a variedade de programas que atendem a carências específicas e a oferta de jornadas curtas nas creches e pré-escolas variam, certamente, num levantamento institucional de dados, a um número superdimensionado, uma vez que muitas crianças podem estar cadastradas e/ou matriculadas em vários programas.

Na faixa de 0 a 6 anos, a oferta de serviços educacionais a crianças de 4 a 6 anos é, em geral, regulamentada e normalizada pelo Conselho Estadual de Educação, cabendo o acompanhamento, a orientação e a supervisão às Secretarias Estaduais de Educação. No entanto, é comum encontrar instituições que funcionam sem chancela ou supervisão dessas Secretarias.

Esse ensino, em geral preparatório para o ingresso no 1º Grau, expandiu-se de forma muito significativa a partir de 1970 (Quadro 1). As matrículas nos programas oferecidos, da ordem de 374 mil naquele ano, atingiram quase 3 milhões em 1987, o que representa uma expansão de 682%.

No entanto, a expansão mais acentuada ocorreu no âmbito do Município, onde as matrículas (aproximadamente 51 mil em 1970) chegaram a mais de 1,2 milhão em 1987. A iniciativa particular ficou em segundo lugar em termos de crescimento absoluto, com a seguinte evolução: 153 mil em 1970 e 1,0 milhão em 1987. Na esfera estadual, o volume de matrículas cresceu em ritmo mais lento, passando, de 169 mil em 1970, para 612 mil em 1987. Finalmente, no nível federal, as matrículas, correspondentes a 1.583 alunos em 1970, evoluíram para 27.027 em 1987, tendo o crescimento maior ocorrido a partir de 1980, quando o ex-Mobral incluiu crianças com idade inferior a 7 anos entre a população-alvo de seus programas.

Ao se analisar a participação percentual das diversas esferas administrativas no total das matrículas, observam-se mudanças entre 1970 e 1987 (Quadro 2). Os Municípios representaram a instância que respondeu de forma mais intensa à pressão

por programas voltados ao pré-escolar, sendo os maiores responsáveis pela grande expansão do atendimento a essa clientela.

A expansão dos programas para o pré-escolar na faixa de 0 a 6 anos possibilitou, em 1987, a matrícula de 22,3% das crianças entre 4 e 6 anos. A taxa de matrícula mais elevada foi encontrada na região Sudeste, com 25,1%, seguida das regiões Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Norte (Quadro 3).

Também o perfil de participação das regiões no total de matrículas modificou-se no período 1970-87, tendo o atendimento ao pré-escolar na faixa de 4 a 6 anos aumentado de forma mais acentuada nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uma vez que no Sudeste e no Sul as taxas de atendimento já se encontravam elevadas (Quadro 4).

É importante ressaltar ainda que, em 1987, aproximadamente 750 mil crianças com 6 anos de idade estavam matriculadas no ensino de 1º Grau. Esse número, somado ao total de crianças de 4 a 6 anos atendidas nos programas de pré-escola, elevou a taxa de atendimento à população de 4 a 6 anos em programas educacionais - pré-escola e ensino de 1º Grau - em aproximadamente 30% para o País como um todo.

Os dados apresentados mostram que o atendimento a crianças em programas de natureza educacional tem-se expandido rapidamente nas últimas décadas e que, embora essa expansão tenha sido mais significativa nas regiões Norte e Centro-Oeste, é ainda nas regiões Nordeste e Sudeste que se concentram quase dois terços da oferta de programas educacionais para o pré-escolar.

Apesar dessa expressiva expansão, em 1987 aproximadamente 4,7 milhões de crianças, na faixa de 5 a 6 anos, ainda se encontravam à margem do sistema educacional. Esse contingente, somado aos milhões na faixa de 0 a 5 anos que não estão sendo atendidos de forma alguma, permite que se tenha uma dimensão do esforço a ser realizado.

Essa clientela exigirá, a médio prazo, que os programas que contemplam a faixa de 0 a 6 anos se mantenham em expansão, embora, pelas projeções feitas pela Coordenação de Emprego e Salário do IPLAN/IPEA, se constate uma tendência à redução da taxa de crescimento da população nessa faixa etária¹.

A expansão dos programas dar-se-á principalmente no meio urbano, devido ao fenômeno crescente da metropolização e urbanização (pelas projeções existentes, no ano 2.000, 80% da população brasileira e 73% da população de 0 a 6 anos estarão vivendo nas cidades), ao melhor poder de pressão e organização na área urbana e à incorporação crescente da mulher no mercado de trabalho.

A participação percentual dos Municípios tenderá a continuar aumentando, pois, com a atribuição constitucional de cuidar do pré-escolar, o Município certamente será a instância pública mais pressionada a expandir esse atendimento. Tal pressão poderá ser maior se as instituições não-estatais de natureza associativa, religiosa e filantrópica resolverem deixar ao setor público o espaço que alcançaram nesse atendimento

A participação dos Estados conseqüentemente deverá reduzir-se, mantendo o declínio percentual verificado nas últimas duas décadas.

A participação da iniciativa privada tenderá a ser elástica, ficando em dependência direta da condição econômica das famílias. Nos momentos de crise econômica, o que se observa é a transferência de alunos da rede particular para a rede pública.

Em síntese, em relação à pré-escola, prevê-se a expansão do atendimento, sendo que as formas predominantes desse atendimento e a participação do setor público e não-governamental ainda dependerão da sociedade civil e de sua relação com o

¹As regiões Norte e Sudeste apresentam tendência a um pequeno crescimento da população de 1 a 6 anos, as regiões Nordeste e Centro-Oeste, à estagnação do crescimento, e a região Sul, à redução.

setor público. Ainda não se sabe até que ponto os espaços ocupados pelas instituições não-governamentais, entre essas as de natureza filantrópica, comunitária e associativa, se manterão, já que a Constituição atribui ao Poder Público a prestação desses serviços.

Na faixa de 7 a 14 anos houve uma expansão da matrícula nas últimas duas décadas. Entre 1970 e 1986, a população de 7 a 14 anos aumentou, passando de 19,7 milhões para 26,2 milhões, ou seja, houve um crescimento de 32,9%, enquanto as matrículas para a mesma faixa etária passaram de 13,2 milhões para 20,8 milhões, com um crescimento de 57,6%. Em 1986, a taxa de atendimento à população de 7 a 14 anos era de aproximadamente 80,0%.

Esses números representam valores médios de uma estrutura espacial e socialmente heterogênea, comportando, por isso, variações sensíveis. Essas variações decorrem do fato de que a expansão depende de sistemas de ensino mantidos pelas Unidades da Federação sob condições diferenciadas (econômico-financeiras, políticas, culturais) e, também, do forte movimento de concentração urbana e crescimento das metrópoles ocorrido a partir da segunda metade dos anos 70. Assim, as regiões Norte e Nordeste apresentavam, em 1986, as taxas mais baixas de escolarização, respectivamente 67,9% e 70,5%, enquanto, nas demais regiões, as mesmas taxas eram pouco superiores a 80,0%. Nas áreas urbanas do Sul e Sudeste, a taxa de escolarização aproximava-se dos 90%, e nas faixas de renda de dois ou mais salários mínimos, nestas mesmas regiões, a taxa de escolarização beirava os 100,0%. Nas áreas rurais as taxas ficaram em níveis muito inferiores.

Como as taxas de matrícula demonstram, o crescimento verificado não foi suficiente para a universalização do ensino fundamental. Ainda há cerca de 4,5 milhões de crianças na faixa de 7 a 14 anos fora da escola. De acordo com o "Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil" (Convênio IBGE/UNICEF), as crianças fora da escola, em 1986, encontravam-se assim distribuídas:

POR REGIAO

114,4 mil no Norte	2,5%
2.009,6 mil no Nordeste	44,5%
1.343,0 mil no Sudeste	29,8%
725,9 mil no Sul	16,1%
319,9 mil no Centro-Oeste	7,1%

POR LOCALIZAÇÃO

2,3 milhões no meio rural	51,0%
2,2 milhões no meio urbano	49,0%

POR FAIXA DE RENDA

3,8 milhões na faixa de renda familiar de até 1 salário mínimo	84,4%
0,7 milhões na faixa de 2 ou mais salários mí- nimos.	15,6%

De acordo com o Quadro 5, o número de crianças a serem incorporadas ao sistema educacional é aproximadamente o mesmo no meio urbano e rural, embora com pesos diferentes em cada região.

Em 1986, das crianças do meio rural fora da escola, 58,7% encontravam-se na região Nordeste e 20,6% na região Sudeste. Assim, o esforço maior deverá ser feito nestas regiões, mesmo com a tendência a uma redução da população de 7 a 14 anos nesse meio. Nas outras regiões, a educação na área rural não deverá sofrer demanda significativa na próxima década.

No meio urbano, 90% das crianças fora da escola encontravam-se nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul. No entanto, um declínio ou estagnação do crescimento da população na área urbana do Sudeste e do Sul poderá ser fator para a redução, a médio prazo, da demanda nessas regiões. Nas demais regiões, como a

tendência é o crescimento da população urbana, a demanda por escolas ainda existirá.

Do total de crianças que não freqüentavam escolas em 1986, tanto no meio urbano quanto no rural, 84,4% eram provenientes de famílias com renda familiar de até 1 salário mínimo (Quadro 6). Essas crianças integram a parcela da população que vive em situação de extrema pobreza, envolvida em um processo migratório intenso, sem moradia definitiva, ou simplesmente abandonada. Na região Nordeste localizavam-se 50% desse contingente.

Avançar no sentido da universalização vai exigir muita criatividade por parte dos sistemas educacionais e, também, políticas regionais diferenciadas. Grande parte dessas crianças não constitui uma "demanda" no sentido estrito. A precária situação sócio-econômica coloca-as fora das condições de pressão ou, mesmo, de procura. Os sistemas é que deverão criar condições para a sua incorporação. A solução, no entanto, não dependerá exclusivamente do setor Educação. Políticas de assentamento urbano e de distribuição de renda são essenciais.

O sistema educacional, além de não ter conseguido incorporar toda a população de 7 a 14 anos, não garante aos que ingressam no sistema a continuidade dos estudos para além da quarta série do ensino fundamental. Em 1986, dos 178.070 estabelecimentos que ministravam o 1º Grau seriado, 114.194, ou seja, 64,1% ministravam-no apenas até a quarta série, levando milhões de crianças a não completarem o 1º Grau, ou por não existir essa opção, ou pelo ônus do custo de deslocamento.

Esse fenômeno é predominantemente municipal, pois, dos 114.2 mil estabelecimentos que ministravam até a quarta série do 1º Grau, 70% pertenciam à rede municipal e a quase totalidade encontrava-se no meio rural. Concentrava-se, em grande parte, na região Nordeste, onde 60,1% dos estabelecimentos de 1º Grau seriado ministravam o curso até a quarta série e 0,3% ofereciam aos alunos o curso completo. Portanto, será no âmbito

municipal que grande parte da pressão pela criação das séries finais do ensino de 1º Grau irá se manifestar.

Com a reforma tributária prevista na Constituição, e as atribuições do Município no campo educacional, a tendência que começa a despontar é a de deixar para os Municípios os encargos de expansão e equipamento da rede de escolas de 1º Grau. No entanto, para a grande maioria dos Municípios, os recursos provenientes da reforma tributária não serão suficientes para fazer face aos novos encargos, inclusive os educacionais. A simples transferência de encargos sem o suporte financeiro adequado poderá aumentar as atuais desigualdades de oferta e qualidade da Educação.

Para completar o quadro de carência, é grande o número de jovens e adultos que não freqüentaram a escola ou que dela se evadiram. Pelos dados do PNAD existiam, em 1986, 24,0 milhões de jovens na faixa de 10 a 17 anos. Desse total:

- 6,8 milhões, ou seja, 28,3%, estavam fora da escola e, destes, 53% encontravam-se no meio urbano,

- 12,8 milhões, ou seja, 53%, declararam-se sem instrução, ou com menos de 4 anos de instrução. No meio urbano encontravam-se 58,7% deste total,

- 7,0 milhões, ou seja 29,3%, encontravam-se ocupados, sendo que 56,5% deles no meio urbano.

No que se refere à alfabetização, o documento "Educação e Cultura - 1987 - Situação e Políticas Governamentais" mostra que o analfabetismo se concentra na população mais idosa e vem se reduzindo entre a população mais jovem. É, assim, discutível a expectativa de superação do analfabetismo no prazo indicado pela Constituição. Em primeiro lugar, deixando de lado intervenções revolucionárias nessa área, a melhor forma de superar o problema é certamente a universalização do 1º Grau. Em segundo lugar, os programas atualmente existentes e as instituições envolvidas não possuem qualquer condição realista de assumir o compromisso de uma atuação maciça. Seria mais efetivo investir

tais recursos nos programas de pré-escola e no ensino fundamental, o que garantiria de modo seguro e definitivo a superação do analfabetismo.

Os dados mostram que o grande desafio, do ponto de vista da universalização do atendimento educacional básico à população, consiste em:

a) expandir e organizar o atendimento à população de 0 a 6 anos,

b) incorporar ao sistema escolar a população de 7 a 14 anos, ainda fora do sistema, que se encontra no meio rural, nas periferias dos médios e grandes centros urbanos, ou simplesmente abandonada,

c) garantir a continuidade dos estudos para além da quarta série do ensino fundamental, principalmente nas cidades do interior,

d) possibilitar aos jovens e adultos que não freqüentaram a escola, ou que dela se evadiram, o acesso a programas educacionais que lhes ofereçam os conhecimentos básicos necessários à inserção produtiva na sociedade e ao exercício da cidadania.

3.2 Qualidade: Desafios e Problemas

A expansão do atendimento escolar à população de 0 a 14 anos foi considerável nas últimas décadas. No entanto, a qualidade desse atendimento não acompanhou o crescimento quantitativo do sistema. Na faixa de 7 a 14 anos o que ocorreu foi, decididamente, uma política de educação de massa em detrimento da qualidade. Apesar do discurso governamental sempre se referir à qualidade da Educação, poucos foram os efeitos práticos. Ultimamente, a própria sociedade começou a questionar e a exigir qualidade, num movimento que poderá trazer alguns resultados. Para melhor analisar a questão da qualidade, é importante distinguir entre qualidade de oferta e qualidade de processo.

3.2.1 Qualidade da oferta

Qualificar a oferta de educação básica requer a existência de parâmetros, tanto para a organização, quanto para os componentes educacionais (recursos humanos, rede física, material didático, etc).

Na faixa de 0 a 6 anos não há, ainda, parâmetros bem estruturados para medir a qualidade da oferta. O estudo realizado pela OMEP/BRASIL, sobre estilos de oferta de programas pré-escolares, partiu de alguns parâmetros, como: condições físicas dos prédios, especificidade do mobiliário e material utilizado, número médio de alunos por sala e por professor/monitor, aperfeiçoamento dos recursos humanos envolvidos.

A análise dos dados mostra que dos 7.785 programas pesquisados, 77% funcionavam em instalações físicas consideradas adequadas. Os programas dispunham, em sua grande maioria, de mobiliário, jogos e brinquedos, papel e material de arte específicos para a clientela infantil. Em relação a "alunos por sala", somente 18,7% dos programas comportavam mais de 30 crianças por sala. Em mais de 60% dos casos, havia entre 16 e 30 crianças por sala. O mesmo se pode dizer em relação a "alunos por professor/monitor". Quanto aos recursos humanos, 69,7% dos programas mantidos pelo setor público não acusaram necessidade imediata de treinamento, enquanto, nos programas mantidos por instituições não-governamentais, essa taxa foi de 100%.

Os dados talvez sugiram uma atitude muito complacente por parte das instituições em relação à situação de oferta, pois, na realidade, muitos programas de creche e pré-escola são meros depósitos, onde as crianças ficam enquanto as mães trabalham. Não há atividades orientadas, não há supervisão, mas apenas um assistencialismo sem conseqüência. A população de renda mais alta tem, à sua disposição, instalações mais adequadas e uma oferta mais sistematizada e organizada, enquanto a população

carente, em geral, organiza-se, cotiza-se, localiza espaços ociosos e busca enfrentar os problemas do dia-a-dia.

A dificuldade em se obter uma visão adequada da qualidade de oferta para essa faixa etária possui dupla causa. A primeira decorre do fato de não haver uma proposta clara de atendimento, nem em termos de conteúdos, nem em termos de organização. Não existe sequer uma proposta educacional para essa faixa de idade. O atendimento de 0 a 4 anos não é visto como educacional, mas, sim, assistencial, e não conta com a simpatia de muitos educadores. O atendimento a crianças de 5 e 6 anos é visto como educacional, preparatório para o ensino de 1º Grau e, portanto, considerado como a fase mais "nobre" do atendimento ao pré-escolar. A segunda causa deve-se à exclusão da população de 0 a 6 anos da competência do Poder Público antes da Constituição de 1988, o que possibilitou que instituições de natureza jurídica diferenciada entrassem no campo da pré-escola, elaborando programas, definindo objetivos, buscando meios e esquemas próprios de supervisão.

A inexistência de mecanismos específicos de financiamento leva a que um grande número de instituições sobreviva na base de convênios, que nem sempre asseguram continuidade ou qualidade às ações.

No ensino de 1º Grau, no caso brasileiro, tem-se como parâmetro aceitável de oferta a permanência dos alunos por 4 horas na escola, em classes seriadas, a existência de corpo docente com formação específica, a instalação adequada dos estabelecimentos, com materiais instrucionais (livros e outros materiais escolares) em quantidade e qualidade satisfatórias, a existência de áreas cobertas e cantinas, e a distribuição apropriada de alunos por sala, para facilitar o acompanhamento da aprendizagem.

Com base nesses parâmetros, pode-se dizer que a qualidade da oferta de educação no Brasil é desigual e precária, mesmo dentro do setor público. As instalações são precárias, e milha-

res de escolas não apresentam condições mínimas de higiene, de segurança e de prática pedagógica. Estudo elaborado por Cláudio de Moura Castro e Philip Fletcher, em 1985, mostra a dimensão dessa precariedade por região.

A existência de turnos intermediários reduz a permanência de milhões de alunos em sala de aula a apenas 3 horas diárias, ou a menos que isso, atingindo principalmente a população de baixa renda. A magnitude desse problema indica que a demanda por matrícula foi, em parte, atendida às custas da redução do tempo de permanência na escola.

Ainda existiam, em 1985, 145.810 classes multisseriadas, em que, em uma mesma sala, um único professor atendia alunos de séries diferentes. Esse fenômeno foi registrado em todas as regiões, sendo mais significativo no Nordeste, onde 23,1% das classes eram multisseriadas, e menos significativo no Sudeste onde a percentagem das classes nessa situação cai para 9,4. As classes multisseriadas encontravam-se, na sua quase totalidade, no meio rural e em escolas da rede municipal.

No que se refere ao magistério, não constitui novidade a existência de um percentual elevado de professores sem formação adequada, ou simplesmente leigos, como também a concentração desse fenômeno em regiões menos desenvolvidas e no meio rural. Há, no entanto, outros problemas, como a institucionalização de um profissional "menor", formado na Escola Normal, destinado às primeiras séries do 1º Grau.

A Escola Normal é uma instituição superada, pelo menos nas grandes cidades, onde se deveria tentar sua transformação em escola de nível superior, que formasse profissionais para o pré-escolar e para as quatro primeiras séries do 1º Grau. A Escola Normal, contudo, ainda cumpre um papel necessário no interior. Evidentemente, a elevação da profissão ao nível superior não é garantia suficiente, mas possibilita, do lado da criança, o acesso a um professor melhor qualificado e, do lado do professor, a recuperação do prestígio perdido nas últimas décadas.

O mau aproveitamento escolar, a partir de certos limites, não pode ser apenas problema do aluno, por mais pobre que ele venha a ser. Em parte, pode ser problema do professor, se este não tiver sido devidamente preparado para a profissão. Parece evidente que a tarefa de alfabetizar crianças em situação de pobreza e sem acesso ao pré-escolar é algo que exige muita competência. Em termos reais, necessita-se de um "super-professor", jamais de um profissional "menor".

O livro didático, elemento importante para qualificar a oferta, constitui um desafio pela sua qualidade, pelo processo de escolha e pela sua distribuição. Os conteúdos deixam a desejar, como revelam estudos elaborados por professores e especialistas. A escolha do livro, embora aberta à participação dos professores, é de difícil operação, em razão do grande número de títulos apresentados, do escasso tempo disponível para a escolha e pela falta de avaliação dos textos como subsídio à escolha. A distribuição em todo o território nacional, por sua vez, não se faz a contento: os livros não chegam a grande número de escolas e, quando o fazem, é com grande atraso. Além disso, muitas vezes não coincidem com a escolha feita pelos professores. A centralização de todo o processo na FAE dá ao programa uma dimensão gigantesca, e pode talvez gerar ganhos de escala, mas, sem dúvida, dificulta sua operacionalização.

Para os jovens e adultos, analfabetos e subescolarizados, não há uma oferta organizada e consistente. Dentre as funções do ensino supletivo, a suplência alcançou hegemonia, mas não conseguiu constituir um sistema por falta de profissionais especificamente habilitados, currículos adequados, continuidade das ações, articulação entre os órgãos atuantes na área e destes com o sistema regular, além da falta de infra-estrutura adequada no que diz respeito a instalações, equipamentos e materiais. A iniciativa privada atua nessa área com uma rede de estabelecimentos pouco acessível às camadas populares.

A qualificação e a aprendizagem se desenvolvem, em parte, em instituições patronais privadas (SENAI, SENAC) atendendo a

suas necessidades específicas. O acesso a esses tipos de programas é, assim, mais restrito, mas as condições físicas em que se desenvolvem são bem melhores.

O quadro geral de precariedade dos insumos na educação básica atinge tanto a área urbana quanto a área rural, embora a área rural seja a mais afetada. É, também, mais significativo na rede municipal do que na rede estadual, atingindo de forma desigual as regiões.

A forma federativa de organização do Estado brasileiro abre espaço para diferenças na oferta da Educação entre e intra regiões. No entanto, não é justificável a extrema disparidade na qualidade da oferta educacional pública. Não se pode aceitar, em nome da heterogeneidade que, por exemplo, a oferta pública municipal seja inferior à oferta pública estadual, nem que se privilegie a área urbana em detrimento da rural, ou as regiões mais desenvolvidas em relação às menos desenvolvidas. É necessário estabelecer o que vem a ser o mínimo aceitável de condições de oferta válido para todo o sistema público.

Compete à União, aos Estados e aos Municípios assegurar um padrão mínimo de qualidade da oferta em todo o País. Garantidas as condições mínimas, cada Estado, ou Município, tem o direito e o dever de ultrapassá-las, de acordo com suas possibilidades.

3.2.2 Qualidade do Processo

A qualidade do processo educacional compreende a adequada organização e funcionamento das estruturas, a integração dos insumos e a utilização de metodologias educacionais, a fim de produzir resultados aceitáveis para o indivíduo, as famílias e a sociedade.

O atendimento à população em idade inferior a 7 anos aparece artificialmente segmentado, na maioria dos casos, em cre-

che e pré-escola. É importante, no entanto, concebê-lo como um todo indissolúvel, mesmo reconhecendo subfases específicas. É de se esperar, por exemplo, que nas creches a dedicação se concentre em formas de assistência social, voltadas sobretudo para os aspectos de saúde, alimentação, etc. Mas não é aceitável que a creche se desligue de preocupações educativas, porquanto o processo educativo não se restringe ao "ensino" ou a seu lado "instrucional", mas perfaz o desenvolvimento da cidadania da pessoa humana, em qualquer tempo e lugar. Assim, atendimentos assistenciais (não assistencialistas) fazem parte integrante do desenvolvimento educativo. Isto já é o bastante para coibir um pouco o assistencialismo, sempre "deseducativo" por definição.

O que incomoda, com razão, aos profissionais da pré-escola é a visão curta dos que atrelam tudo ao 1º Grau, desconhecendo que a pré-escola se justifica por si mesma. A alfabetização é forçadamente antecipada para atender a pressões concorrenciais oriundas da sociedade mais privilegiada. Todavia, como é importante não ignorar tal pressão, é relevante saber delinear um processo de "alfabetização natural", dentro do ritmo do desenvolvimento infantil.

Na pré-escola propriamente dita, é natural que predominem preocupações "pedagógicas", incluindo-se a possível alfabetização precoce. Seria, porém, um erro ignorar a visão integral do desenvolvimento, que não prescinde do apoio assistencial.

A natureza e a estrutura atuais dos programas, no entanto, tendem a se manter por mais algum tempo, pois, embora a Constituição se refira ao atendimento à criança de 0 a 6 anos, a operacionalização de uma proposta de educação infantil para esta faixa etária não será imediata. A visão da "creche" como instituição assistencial e da "pré-escola" como instituição educacional ainda deverá continuar por algum tempo como paradigma de atendimento.

No ensino de 1º Grau, uma das evidências da má qualidade do processo é o fluxo escolar deficiente, que leva a que ape-

nas metade dos que entram no sistema venham a completar o ciclo. O primeiro gargalo ocorre na primeira série e o segundo na quinta série. A distorção idade/série é apenas efeito colateral, sendo que o principal efeito é a alimentação estrutural do analfabetismo, tornando posteriormente impossível o atendimento adequado à população expelida do 1º Grau pelo supletivo ou por programas de alfabetização de adultos.

Outra evidência é a separação ainda existente, em grande parte do sistema educacional, entre as quatro primeiras séries e as quatro últimas séries do 1º Grau, permanecendo, ainda, a estrutura do primário e do ginásial, anterior à Lei 5.692/71. Como foi citado anteriormente, muitas escolas não oferecem além da quarta série e, mesmo que o façam, não há, em muitas, uma continuidade curricular.

Constitui, também, evidência da má qualidade a crônica dificuldade de domínio da leitura e de escrita nas séries iniciais do 1º Grau. A inexistência de um processo educacional contínuo, iniciado nos primeiros anos de vida, e que supere os cortes etários tradicionalmente utilizados na organização do sistema, tem criado situações conflitantes para crianças com níveis diferentes de informação e expectativas.

Nesse caso, o investimento mais garantido na qualidade está no pré-escolar. De certa maneira, é mister reconhecer que a regularização do fluxo do 1º Grau depende sobretudo da universalização da pré-escola, que é, neste caso, o maior "equalizador de oportunidades". Diante de uma criança com pré-escolar e outra destituída dele, a escola de 1º Grau não tem qualquer chance de garantir o mesmo percurso. O começo é de tal modo desigual, que é impossível prever o mesmo final feliz para ambas as crianças.

Para não unilateralizar a questão do aproveitamento escolar, é preciso lembrar que parte do problema não tem solução na escola, pois sua origem é a pobreza familiar, que somente poderia ser enfrentada em outros espaços de políticas públicas.

Todavia, uma parte importante depende da escola e do sistema, particularmente quanto à forma de organização e à prática pedagógica. Aqui, a tendência mais fácil tem sido a de se colocar em um outro componente educacional a culpa pelo mau funcionamento da escola. Ora a culpa recai sobre as precárias condições físicas, ora sobre a inadequada formação e remuneração dos professores, ora sobre a inexistência de material didático adequado, ora sobre os currículos desatualizados, etc. Atualmente, em face da organização do magistério e de sua movimentação por melhoria salarial, é comum colocar-se a questão salarial como condição hegemônica para a melhoria do ensino ou, então, como causa de sua péssima qualidade.

É preciso deixar claro que as oportunidades de uma prática pedagógica mais adequada são maiores quando se dispõe de boas condições, sejam físicas e/ou pedagógicas. Porém, as condições materiais, por si sós, não garantem a qualidade do processo. Permeando as atividades que se desenvolvem dentro da escola, há todo um sistema de valores e de expectativas que determinam as relações entre os próprios professores, entre professores e direção, entre professores e alunos, entre escola e pais. O professor tem uma visão de sua profissão e de seu exercício e posiciona-se frente ao aluno. O aluno posiciona-se frente a seu futuro, a seu professor e à escola. Os diretores têm uma visão do exercício de sua função e de suas relações com os professores, com seus superiores e com o Governo. A prova disso é que escolas com as mesmas condições físicas apresentam resultados bem diferentes em termos de processo.

É preciso aceitar que o processo ensino-aprendizagem é eficiente ou não, em parte, porque há professores e diretores competentes ou incompetentes, porque há conflitos de valores e expectativas, porque há falta de material adequado, porque há certos valores, entre os alunos, que dificultam o processo, porque há falta de conhecimentos técnicos e conceituais, porque não se tem claro o objetivo que se deseja.

Apesar da diversidade das funções técnicas nas escolas (professor, diretor, assistente pedagógico, orientador educacional, nutricionista, etc), da diversidade dos conteúdos educacionais (com a inclusão de temas relacionados a problemas sociais, como drogas, ecologia, trânsito, etc.) e da clientela com níveis de informação cada vez maiores, pouca atenção se tem dado ao que se passa dentro da escola.

A ênfase foi calcada na montagem de sistemas, subsistemas, instrumentos, procedimentos, normas, etc, que desembocavam, em parte, na disponibilidade dos componentes educacionais. A escola, enquanto sistema de relações, ficou abandonada ou, quando muito, ficou como uma instituição que, seguindo um mesmo conjunto de normas, deveria funcionar de forma idêntica a todas as demais.

O grande desafio para o sistema educacional é um conhecimento mais amplo e sistematizado do que se passa dentro de sala de aula, da interdependência entre os componentes educacionais e dos valores que cimentam as relações dentro da escola.

Esses problemas atingem as regiões de forma desigual e, de forma mais incisiva, o setor público.

Um avanço nessa direção foi a criação dos ciclos básicos no ensino de 1º Grau, o atendimento integral, principalmente para as crianças carentes (CIEPs no Estado do Rio de Janeiro, PROFIC no Estado de São Paulo, TEMPO DE CRIANÇA no Estado do Paraná) e outras iniciativas inovadoras.

3.3 Gestão do Sistema

O sistema educacional expandiu-se, suas relações internas tornaram-se mais complexas, suas estruturas e mecanismos ampliaram-se, tanto no âmbito federal, quanto no estadual ou no municipal. No entanto, a gestão do sistema não evoluiu na mesma dimensão. Pelo contrário, os problemas da administração pú-

blica tornaram-se mais crônicos. As críticas à gestão do sistema são muito grandes, chegando-se a dizer que, com uma administração mais eficiente, o sistema educacional estaria em patamar superior de desenvolvimento, sem alterações nos esquemas atuais de financiamento.

Por trás dos problemas cada vez mais crônicos de administração pública, estão questões de natureza política e técnica.

Dentre as de natureza política está, antes de tudo, a questão do Estado e da cidadania popular. Sem controle democrático de base não pode existir Estado Democrático, porque se implantariam a impunidade e a burocratização. Os órgãos públicos tendem a voltar-se para si mesmos, e já não se sentem comprometidos com os serviços públicos que prestam.

Enquanto na empresa privada existe interesse de controle mútuo, por razões de conflito quanto à apropriação dos benefícios gerados, na administração pública ninguém controla ninguém, perdendo-se qualquer ligação com compromissos públicos, com metas, com planejamento e, sobretudo, com o uso adequado de recursos. Os sistemas de educação, em vez de instâncias de realização do dever frente aos direitos das crianças, discutem todos os possíveis direitos (a grande maioria corretos), menos os das crianças.

Esse problema está ligado ao descaso pela dinâmica das instituições públicas. As instituições são criadas para cumprir um objetivo, evoluem, isto é, modificam-se, reestruturam-se para adequar-se a novas realidades, exigências e contextos. Sem esse elo de ligação com a sociedade e com objetivos, essas instituições, se não são extintas, permanecem como entes amorfos, sem objetivos claros e sem renovação, embora continuem a constar dos orçamentos.

Outra questão política de relevo é a descentralização e a democratização da gestão educacional. A descentralização envolve os órgãos executivos das três instâncias do Poder Público

responsáveis pela manutenção e pelo desenvolvimento do sistema educacional: Ministério da Educação, Secretarias Estaduais de Educação e Secretarias de Educação dos Municípios. Nos últimos anos, o relacionamento MEC/Estados/Municípios tem sido recheado de desconfianças, acusações e reivindicações:

* O MEC considera como sua atribuição, no campo da educação básica, definir políticas, diretrizes e estratégias para o sistema educacional, no plano nacional, estabelecer critérios para a alocação de recursos, desenvolver programas que repercutam no sistema como um todo e prestar assistência técnica,

* os Estados reclamam da intromissão indevida do MEC nos assuntos educacionais das Secretarias de Educação, das decisões que repercutem nos sistemas estaduais, tomadas sem prévia consulta e participação das Secretarias, da pouca transparência dos critérios para a alocação dos recursos, do desrespeito à autonomia dos Estados quando o MEC se relaciona diretamente com os Municípios, e da não-convocação dos Estados para participar na definição das políticas e diretrizes globais,

* os Municípios exigem o direito de participar, de forma mais significativa, na definição dos critérios para a alocação dos recursos que, previstos no orçamento da União, devem ser transferidos aos Municípios, assim como exigem o direito de relacionarem-se com quem achar conveniente, inclusive com o MEC, na busca de melhores condições para as redes de ensino sob suas responsabilidades.

Diversos analistas apresentam, neste aspecto, argumentos de natureza gerencial, ideológica, constitucional e política. Argumenta-se, por exemplo, que os Municípios não têm capacidade para gerenciar um sistema educacional por falta de pessoal qualificado e de recursos financeiros, e por sua vulnerabilidade à influência política local, que a expansão da Educação, no nível municipal, reduzirá a capacidade de mobilização do pessoal ligado à Educação, que a descentralização, no plano municipal não significa, por si só, democratização, e que a excessiva preocu-

pação com o microcosmo do Município pode levar a uma diversidade excessiva, capaz de comprometer a unidade nacional. Afirma-se, ainda, que os Estados são responsáveis pelos sistemas de ensino e que, portanto, o crescimento equilibrado do sistema passa pela chancela e pelo controle dos Estados sobre os investimentos no Município.

Em contrapartida, afirma-se que a proximidade da administração municipal com a realidade é fator fundamental para um melhor gerenciamento do sistema educacional: evita delongas na solução dos problemas do cotidiano e permite adequar o ensino às condições locais.

O que se observa, pois, é o Município buscando conquistar seu espaço na instância do Estado e da União, os Estados buscando manter seu espaço em relação aos Municípios, e ainda conquistar parcela do espaço ocupado pelo MEC, e o MEC, por sua vez, buscando manter o espaço que alcançou nas últimas décadas em relação aos Estados e Municípios.

O desacerto entre as três esferas do Poder Público responsáveis pela administração dos seus respectivos sistemas de ensino é, em grande parte, a causa das desigualdades existentes, do emperramento administrativo, das práticas administrativas arcaicas e do desperdício de recursos.

A Constituição de 1988 não apresentou caminhos para uma estrutura menos conflitante e, sem uma integração dessas esferas em torno de uma escola pública, as marcantes desigualdades no sistema continuarão.

No plano escolar a democratização da gestão, embora prevista na Constituição de 1988, já era ensaiada em muitos Estados. Com o processo de redemocratização da sociedade, várias Secretarias de Educação iniciaram um processo de eleição do diretor escolar, outras partiram para a criação de colegiados ou conselhos escolares. Ambas as propostas buscam um maior envol-

vimento da comunidade escolar e dos pais. As experiências nessa área estão-se acumulando, com resultados positivos e negativos.

Há, ainda, outras questões de natureza política, comuns às várias esferas administrativas, podendo-se ressaltar:

a) inabilidade, do Governo, no trato de conflitos sociais, sobretudo os de cunho trabalhista,

b) resistência, de modo mais ou menos organizada, do funcionalismo público burocratizado e corporativista,

c) problemas de cidadania tardia por parte do professorado que, na luta justa por seus direitos, depreca condições fundamentais ao próprio trabalho. Refletida ou irrefletidamente, levam o sistema à paralisia, fazendo da escola o exemplo mais ostensivo do desmantelamento público.

O Governo não sabe lidar com a necessária evolução da cidadania do professor e do funcionário, que é algo de absoluta necessidade no quadro de uma democracia.

Dentre os problemas de natureza técnica podem ser citados:

* desconhecimento dos objetivos institucionais e dos princípios elementares de administração,

* dificuldade de dominar complexos muito grandes de informação, como é o caso da questão de pessoal, no que diz respeito à movimentação, treinamento, controle do exercício profissional, etc.

* falta de domínio da sistemática orçamentária, tema geralmente estranho ao educador, sendo normal que o orçamento se constitua em "caixa-preta", inacessível ao decisor, sem falar na dificuldade de se comporem custos com benefícios, uma vez que é comum a idéia de que o Estado possui recursos infinitos,

* desorganização do fluxo financeiro, de tal sorte que o gestor não consegue cumprir os cronogramas,

* dificuldade em manter prédios e equipamentos, suprir e administrar material de consumo, lidar com fornecedores e zelar pelo patrimônio,

* ausência de inovações, o que leva à permanência de procedimentos que não apresentam resultados práticos, além da manutenção da estrutura e do pessoal, mesmo ineficientes.

Poder-se-ia dizer que impera o amadorismo administrativo, por vezes plantado em evidente boa vontade, mas que não condiz com um mínimo de competência técnica e com instrumentos mais modernos de sua execução. A administração de centenas de prédios, o suprimento de sistemas complexos de necessidades, a agilidade dos fluxos orçamentários, e outros, supõem capacidade mínima de gestão.

O desacerto administrativo leva à interpretação de que a gestão central é, no mínimo, inócua, quando não maléfica. O diretor de escola, em geral, considera a Secretaria de Educação como entrave ao seu trabalho - é mal recebido, seus pedidos não são atendidos, tudo demora. Essa é a mesma visão que as Secretarias de Educação têm do MEC.

Nas escolas recoloca-se o mesmo problema. Existe a figura do "administrador escolar", mas sua formação não garante um mínimo de competência prática. Na maioria dos casos, o diretor não tem como conduzir o dia-a-dia de uma casa complicada, sem falar na necessidade de liderança. Decorre daí que a paralisia funcional torna-se uma situação comum. Encontrar uma escola que funcione a contento é algo difícil: o comum é que nela falte de tudo, que esteja quebrada e suja, que os equipamentos tenham sido roubados, que o currículo não seja cumprido e que, à noite, funcione como abrigo a desamparados.

4. LINHAS DE ESTRATEGIA

O encaminhamento desses desafios depende, em grande parte, da evolução de fatores econômicos, sociais, demográficos, culturais, políticos e mesmo educacionais.

Estudos mostram que, num quadro econômico recessivo, os recursos públicos para a Educação tendem a se reduzir (IPEA/IPLAN/CEC - "Educação e Cultura - 1987 - Situação e Políticas Governamentais") e a população que vive em situação de miséria aumenta. Isso se reflete no sistema educacional em mais evasão, mais repetência, alheamento à escola e incorporação precoce da criança ao trabalho. A apropriação dos tributos prevista na Constituição de 1988 não será forte fator de redistribuição, o que dificultará a redução das desigualdades educacionais existentes dentro do próprio setor público.

A demanda e a oferta de Educação respondem a mudanças no perfil demográfico da população. Os fenômenos de urbanização e metropolização mostrados nos levantamentos do IBGE indicam o deslocamento de demandas crescentes, nas faixas mais carentes, em direção ao meio urbano em todas as regiões. Na área rural a demanda tende a reduzir-se na região Centro-Sul, o que se deve tanto à modernização do campo quanto à migração campo-cidade.

As mudanças rápidas nos valores e padrões de referência cultural e a difusão de informações por rádio, televisão e meios editoriais levam, para dentro da escola, crianças e jovens com um cabedal de informações muito grande, a ser aproveitado e consolidado no processo didático. Isso exige um professor cada vez mais capacitado a entender a Educação como processo e com coragem para renovar.

O poder de decisão, centralizado ou descentralizado, determina, em parte, os modelos de gestão e de relacionamento entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação e as Prefeituras Municipais, por um lado, e entre o setor público e grupos e associações representativos da sociedade, por outro.

Portanto, o encaminhamento das soluções aos desafios que se colocam para o sistema educacional dependerá de como estes fatores serão equacionados pelo Governo e pela sociedade. Em outras palavras, pode-se dizer que a solução dos problemas educacionais mais agudos da educação básica, na década de 90, de-

penderá de alterações significativas nos mecanismos de financiamento da Educação, nos procedimentos pedagógicos e organizacionais na esfera do estabelecimento educacional, na gestão pública da Educação e, principalmente, nos atuais esquemas de relacionamento entre União, Estados e Municípios.

Essas considerações permitem colocar três eixos que poderão dominar, portanto, as estratégias de desenvolvimento da educação básica.

O primeiro consiste em um esforço de reordenação espacial e, ainda, de melhoria e expansão da infra-estrutura existente, de tal sorte que facilite o acesso aos que ainda estão fora do sistema, sejam os na faixa de 0 a 6 anos, sejam os de 7 a 14 anos, possibilite a eliminação dos turnos intermediários, que reduzem a permanência diária da criança na escola; aumente a oferta de séries finais no ensino de 1º Grau e garanta a existência de escolas com um mínimo de qualidade em termos de instalações, equipamentos escolares e pessoal docente.

Essa primeira linha é favorecida pelo fato de o crescimento da população em idade escolar apresentar, para os anos vindouros, uma tendência declinante, circunstância que poderá desviar o Governo do tradicional afã de centrar as políticas de ensino fundamental na expansão física. Outra condição, também favorável, deriva do fato de a maioria da clientela da educação básica, em idade de ingressar na escola, se encontrar em aglomerados urbanos que permitem economia de escala no dimensionamento das infra-estruturas de atendimento.

Em segundo lugar, dever-se-á enfatizar políticas qualitativas, que visem à inovação curricular e metodológica e, centralmente, a de requalificação e valorização funcional e social do educador. Faz-se necessária uma reforma pedagógica que realoque os objetivos de ensino e de desenvolvimento ao longo da seriação que vem da pré-escola e chega até as etapas finais do ensino fundamental. Isso implica inovações nos critérios de organização e de regime escolar, na formação e na alocação dos

recursos docentes e na reorientação, na criação, produção e disseminação dos meios auxiliares de ensino.

Em terceiro lugar, será preciso implementar um processo acelerado de descentralização organizacional, situando no nível local as competências e o poder de alocação dos recursos necessários à gestão das instalações escolares e dos processos didáticos. Isto implica a redistribuição de encargos educacionais e a revisão dos mecanismos de financiamento entre os níveis de Governo.

Nesse quadro, ganhos de efetividade dependerão menos de vultosos incrementos nas dotações financeiras do que de compromisso político, de capacidade gerencial e de criatividade. Pois, apesar da crise fiscal, o nível dos gastos públicos em Educação, nos últimos anos, como parcela do PIB, reduziu-se muito pouco. O adequado manejo de recursos do salário-educação e de financiamentos externos - em algumas Unidades da Federação - associado à transferência dos encargos operacionais de construções e instalações para o nível local, poderão conferir maior produtividade e efetividade à capacidade de investimentos no setor.

QUADROS

QUADRO 1
BRASIL: Educação
Evolução da Educação Pré-Escolar, por Região e
Esfera Administrativa - 1970-1987

(1.000)

Região e Período	Total Matric.	Fed. Matric.	Est. Matric.	Mun. Matric.	Part. Matric.
Norte					
1970	9.0	1.1	3.2	0.6	4.1
1987	172.2	10.5	45.8	61.7	54.2
Nord.					
1970	70.9	0.1	20.5	11.7	38.6
1987	947.6	11.4	219.0	409.6	307.6
Sudeste					
1970	227.1	0.2	123.0	25.7	78.2
1987	1.198.4	2.8	159.0	580.0	456.6
Sul					
1970	56.2	0.0	20.0	9.0	27.2
1987	414.0	2.2	106.7	145.1	160.0
C. Oeste					
1970	11.0	0.0	2.3	4.0	4.7
1987	201.6	0.0	82.3	42.9	76.4
Brasil					
1970	374.2	1.4	169.0	51.0	152.8
1987	2.933.8	26.9	612.8	1.239.3	1.054.8

Fonte: SEEC/MEC

QUADRO 2
BRASIL: Educação Pré-Escolar
Participação Percentual das Esferas Adminis-
trativas no Total das Matrículas
1970-1987

Esfera Admin.	1970	1987
Federal	0	1
Estadual	45	21
Municipal	14	42
Particular	41	36

Fonte: SEEC/ME

QUADRO 3
BRASIL: Educação, Pré-Escolar
Taxa de Matrícula na Faixa de 4 a 6 anos
por Região - 1987.

Região	População 4-6 anos	Matrícula 4-6 anos (1)	%
Brasil	11.107.442	2.479.897	22,3
Norte	835.619	143.967	17,2
Nordeste	3.670.682	741.100	20,2
Sudeste	4.250.979	1.067.364	25,1
Sul	1.519.889	351.246	23,1
C. Oeste	830.273	176.220	21,2

Fonte: SEEC/MEC

(1) Para este cálculo deduziu-se do total de matrículas no pré-escolar o total de crianças com menos de 4 anos e o total de crianças com mais de 6 anos.

QUADRO 4
BRASIL: Educação Pré-Escolar
Participação Percentual das Regiões no Total
de Matrículas no Pré-Escolar
1970-1987

Região	1970	1987
Norte	2,4	5,9
Nordeste	19,0	32,3
Sudeste	60,6	40,8
Sul	15,0	14,1
C. Oeste	3,0	6,9

Fonte : SEEC/MEC

QUADRO 5
BRASIL: Educação-
População de 7 a 14 Anos fora da Escola,
segundo Localização e Região - 1986

REGIAO	Total	URBANO	%	RURAL	%
Norte	114.4	74.4	3,4	40.0	1,7
Nordeste	2.009.6	660.8	29,8	1.348.8	58,7
Sudeste	1.343.0	867.5	39,2	475.5	20,6
Sul	725.9	465.3	21,0	260.6	11,3
C. Oeste	319.9	144.8	6,5	175.1	7,6
	4.512.8	2.212.8	100,0	2.300,0	100,0

Fonte: IBGE/UNICEF

QUADRO 6
BRASIL: Educação-
Crianças de 7 a 14 Anos fora da Escola,
segundo Faixa de Renda e Região - 1986

REGIAO	TOTAL		RENDA		RENDA	
			ATÉ 1	%	MAIOR 1	%
			SALARIO		SALARIO	
Norte	114.4	100,0	82.5	72,1	31.9	27,9
Nord.	2.009.6	100,0	1.904.6	94,7	105.0	5,3
Sud.	1.343.0	100,0	1.045.5	77,8	297.5	22,2
Sul	725.9	100,0	529.9	72,9	196.0	27,1
C. Oeste	319.9	100,0	260.3	81,3	59.6	18,7
Total	4.512.8		3.822.8		690.0	

Fonte: IBGE/UNICEF

