

LUIS ENRIQUE AGUILAR t/Ag<sup>93</sup>

ESTADO DESERTOR :BRASIL-ARGENTINA NOS ANOS DE 1982-1992

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1994

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL

15.090.46

LUIS

ENRIQUE

AGUILAR

~AH

ESTADO DESERTOR: BRASIL-ARGENTINA NOS ANOS DE 1982-1992

Este exemplar corresponde à redação  
final da Tese defendida por LUIS  
ENRIQUE AGUILAR e aprovada  
pela Comissão Julgadora em \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Data: \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19 \_\_\_

Assinatura: Marc de floiré Lopez

Tese apresentada como exigência parcial  
para obtenção do título de DOUTOR EM E-  
DUCAÇÃO na Área de Concentração: Admi-  
nistração e Supervisão Educacional à Co-  
missão Julgadora da Faculdade de Educa-  
ção da Universidade Estadual de Campi-  
nas, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>.  
Maria da Glória Marcondes Gohm. *TR*

Comissão Julgadora

Francisco Florêncio  
Alexandre Pereira de Menezes  
[Signature]  
[Signature]  
[Signature]

## AGRADECIMENTOS

Meu sincero agradecimento é para todos aqueles que de distintas maneiras fizeram deste trabalho uma realidade.

A Prof<sup>ã</sup>. Maria da Glória M. Gohm, que contribuiu para meu crescimento como pesquisador, lidando com a minha obstinação.

Ao Prof. Demerval Saviani, que desde que cheguei ao Brasil, com sua erudição e simplicidade, acreditou nas minhas possibilidades.

Ao Prof. Cleiton de Oliveira, pelo significado profissional e pessoal de sua contribuição.

Aos funcionarios das bibliotecas do Instituto de Economia, da Faculdade de Educação, dos Núcleos de Estudos de Políticas Públicas e Estudos Populacionais, indispensáveis e pacienciosos para comigo.

As funcionárias da Coordenação de Pós-Graduação, exemplo de eficiência pública.

Aos professores da Faculdade, que nestes quatro anos foram mediadores do conhecimento.

Aos colegas dos Grupos de Estudos e Pesquisas: GEMDEC e GEPALC, pela possibilidade de estudar, conhecer e discutir nossa condição de cidadãos.

Ao Programa PEC/PG, pela amplitude do significado de financiar educação, sem o qual não seria possível esta pesquisa.

Aos amigos de Campinas, e Piracicaba, pela escuta e pelo incentivo.

A minha esposa Leila. A vida, com ela, é linda.

Dedico esta tese a: meus pais, porque eles sempre aparecem nas minhas lembranças com saudades e a minha esposa Leila, que não sabe pintar a vida com outra cor que não seja o azul.

# ESTADO DESERTOR: BRASIL-ARGENTINA NOS ANOS DE 1982-1992.

## RESUMO

Este trabalho apresenta os percursos da construção de uma categoria de análise para a investigação de políticas estatais, no Brasil e na Argentina, da década de '80. Investigam-se aquelas políticas para o setor educacional. Nesta perspectiva pretende-se outorgar status teórico à categoria de "Estado Desertor", estudando as gestões de governo dos presidentes: Sarney, Alfonsín, Collor de Mello e Menem respectivamente.

Utilizamos a análise comparativa para explicar a relação entre o Estado e as Políticas Públicas do setor educacional destes países no contexto da crise do Estado, buscando entender seu papel no período entre os anos 1982 e 1992. Recorremos à reconstrução de cenários e à simultaneidade como recursos para descobrir semelhanças e diferenças.

Procuramos instalar um debate em torno da deserção como produto desta crise no Estado e da difusão e implantação de tendências minimalistas do Estado na década de 80 e começo da atual.

Analizamos, desde a perspectiva do valor do público e do privado, a educação nas Constituições Nacionais e nas leis fundamentais que os governos das novas democracias do Brasil e da Argentina instituíram para este setor.

O abandono, a omissão, a concessão e a degradação "do público" são estudadas como consequências práticas da deserção e também como qualidades do Estado na atualidade.

# THE STATE AS DESERTER: BRAZIL AND ARGENTINA FROM 1982 TO 1992

## ABSTRACT

This paper presents the trajectory of the construction of an analytical category for investigation of state educational policies in Brazil and Argentina in the 80s. The intention is to give theoretical status to the category of "State as Deserter" studying the government administration of presidents Sarney, Alfonsín, Collor de Mello and Menem.

Comparative analysis was applied to elucidate the relationship between public educational policies and the State in the context of critical political and governmental situations, in an attempt to comprehend the role these policies played from 1982 to 1992.

Reconstruction of political/national scenarios and the concept of simultaneousness were employed as a means of revealing similarities and differences.

The paper propose to discuss desertion as the result both of crisis in the State and of the diffusion and adoption of minimalist tendencies during the late 80s and early 90s.

Education was analysed in the Constitution and in related legislation enacted by the governments of the new democracies both in Brazil and in Argentina from the perspective of public and private value systems.

Abandonment, omissions, concessions and the degradation of that which is public are studied as practical consequences of desertion and as characteristics of the State at the present time.

## INDICE

INTRODUÇÃO	I-IV
<b>CAPITULO I</b>	
I.1.Considerações a respeito da metodologia de trabalho. A necessidade de uma justificação do "olhar" comparativo...	1
I.2.Os estudos comparados e a questão da educação.....	3
I.3.A educação comparada no contexto da metodologia comparati- va. Alguns percursos de existência.....	8
I.4.Uma reflexão sobre as contribuições e as opções.....	11
I.5.Considerações sobre os cenários da comparação e o perfil do que e como comparar.....	12
I.6.Tentativas de articular os cenários e procedimentos.....	19
<b>CAPITULO II</b>	
II.1.A década de 80. Brasil/Argentina. Os cenários da Comparação.....	21
II.2.Considerações sobre a análise e interpretação dos dados quantitativos. Notas explicativas.....	27
II.3.A justificativa da escolha e os critérios.....	30
<b>CAPITULO III</b>	
III.1.Aproximações ao Estado no Terceiro Mundo e o Estado Latinoamericano.....	33
III.2.Considerações sobre o Estado e o autoritarismo buro- crático.....	40
III.3.O Estado de Bem-Estar: desenvolvimento e crise.....	45

III.4.Crise do Estado, Neoliberalismo e Estado Desertor.....	51
III.5.O surgimento do Estado Desertor: a busca do status teórico ou um modo de olhar o Estado ?.....	57
<b>CAPITULO IV</b>	
IV.1.Cenários do Brasil e Argentina na década de 80.....	67
IV.2.Percursos da transição. Aproximação conceitual.....	72
IV.3.Brasil e Argentina. A transição à democracia na perspectiva Comparativa.....	78
<b>CAPITULO V</b>	
Os avanços democráticos nos anos 80: As novas leis.	
V.1.Estado, Constituição e educação na transição.....	86
V.2.Os cenários das gestões da transição. Sarney e Alfonsín e o Estado e a educação.....	90
<b>CAPITULO VI</b>	
VI.1.Educação, Estado, governos da primeira transferência entre civis. De Alfonsín a Menem. De Sarney a Collor de Mello.....	100
VI.2.Políticas públicas. Caminhos e Descaminhos.....	113
<b>CAPITULO VII</b>	
VII.1.Cenários da segunda transição. O perfil das gestões de Menem e Collor de Mello, O Estado e a educação.....	120
CONCLUSÕES.....	144
BIBLIOGRAFIA.....	151
APENDICE (Anexo estatístico).....	164

"..Partes do Nordeste e toda a Amazônia no Brasil...e no Nordeste da Argentina são exemplos da evaporação da dimensão pública do Estado e consequentemente, da singular "reificação" do estado como consistindo exclusivamente em organizações que, nessas regiões, fazem parte de circuitos privados, frequentemente sultanísticos, de poder..."

O'Donnell, G. (1993)

## INTRODUÇÃO

Este trabalho é um estudo sobre o Estado e seu papel na educação no Brasil e na Argentina durante a década de 80. Ele se compõe de sete capítulos.

No Capítulo I, são feitas inicialmente considerações a respeito da metodologia de estudo, justificando o olhar comparativo. Considerando que os estudos comparativos em educação produziram uma discussão epistemológica sobre seu lugar entre as ciências e sobre seu perfil quantitativista de origem, discutimos este aspecto tentando fazer uma contribuição às estratégias e às perspectivas para interpretar as comparações, num contexto mais amplo e "pluricausal". Para isto, a simultaneidade, como focalização de fatos acontecidos ao mesmo tempo ou quase ao mesmo tempo, e a reconstrução dos cenários políticos, sociais e econômicos dos dois países são utilizados como recursos.

A pretensão de articular dimensões de análise e características típicas do método comparativo na educação,

constitue um dos pontos centrais deste capítulo, principalmente porque define um cenário geral (as novas democracias do Brasil e da Argentina na década de oitenta), onde se localizam as comparações que privilegiam o papel do Estado e a educação destes países.

Apoiando-se na simultaneidade e reconstruindo os cenários, o trabalho procura aprofundar a análise através da comparação da realidade de cada país, descobrindo semelhanças e diferenças, inferindo seus desdobramentos e tentando compreender no tempo e no espaço as mudanças decisivas que ocorreram no plano da política e da economia. Indaga-se também, sobre o futuro da democracia, do Estado e da educação nestes países. Esta parte se constitui no segundo capítulo, quando passamos das considerações metodológicas para as tentativas de análises concretas.

A abordagem feita no Capítulo III analisa o Estado no Terceiro Mundo, e as formas que adquiriu na América Latina, principalmente com o surgimento do autoritarismo burocrático. A isto se segue uma discussão sobre o Estado do Bem-Estar, seu desenvolvimento e crise. Os destinos deste paradigma, como também a crise do papel do Estado, são vistas como o fundamento para o surgimento de tendências minimalistas do Estado.

Esta análise desemboca no que temos denominado Estado Desertor, que se constitui em nossa categoria central de análise, à qual buscamos dar status teórico como categoria conceitual. Construimos assim, um modo de olhar o Estado e analisar seu papel nas novas democracias da década de 80 na América Latina.

No Capítulo IV são analisados os cenários gerais da transição à democracia no Brasil e na Argentina. Abordam-se as características que o Estado e a educação pública nacional, assumiram nestes países.

O Capítulo V, estabelece a relação entre Estado, e Educação nas gestões dos presidentes Sarney e Alfonsín, marcando os avanços democráticos nos anos 80, e centrando-se no texto das Constituições Nacionais do Brasil e Argentina em vigor.

No Capítulo VI, a análise é mais específica, focalizando o cenário dos caminhos e descaminhos das Políticas Públicas que estes governos instituíram para o setor educacional.

O Capítulo VII, aborda as Leis fundamentais de educação nacional dos dois países e o papel das gestões dos presidentes Collor de Mello e Menem, protagonistas da "segunda transição" democrática.

Finalmente, situamos nas conclusões do trabalho uma síntese das abordagens feitas, bem como procuramos deixar em aberto pontos-chaves do trabalho e indícios para novas pesquisas.

Em anexo, se inclui no apêndice, um balanço quantitativo da década, que se refere a comparações numéricas entre os dois países, especialmente sobre a educação nacional.

Em suma: trata-se de uma reflexão sobre um período altamente significativo (em termos nacionais e mundiais) da vida institucional de dois países-chaves no continente latino-americano. Procuramos caracterizar a qualidade desertora do Estado através da análise comparativa e que pretende re-instalar um debate

sobre o anti-estatismo que, inconcluso em nossas sociedades, corre paralelo a sombrios prognósticos sobre os destinos da cidadania e da democracia.

## CAPITULO I

### I.1.Considerações a respeito da metodologia de trabalho:

#### A necessidade de uma justificativa do "olhar" comparativo.

Abordar um tema como o Estado, tentando seguir um caminho histórico sobre sua teorização, representa, hoje, um desafio a partir de vários pontos de vista. Isto é assim porque o percurso que tem seguido a formulação teórica do Estado apresenta, até nossos dias, um movimento de emergência, esplendor, crise, decadência e extinção ou reformulação.

Nesse contexto fortemente dinâmico, que parece deflagrar em meados da década de oitenta e que tem desnortado a bússola teórica, política e econômica do mundo, inscreve-se esta reflexão teórica sobre o Estado. Num primeiro momento escolhe a comparação (da realidade histórica, política, econômica e social do Brasil e da Argentina) centrada especificamente no papel do Estado na educação nacional destes países, como estratégia mais adequada à procura de semelhanças e diferenças que levem a justificar um leque de relações que possam significar, ou confirmar, um modo de olhar os prognósticos sobre o Estado e a sociedade para os próximos anos e, num segundo momento, pretende outorgar status teórico à categoria **Estado Desertor**

A situação de abandono em que se encontram importantes, e cada vez maiores setores públicos da realidade social destes países -especialmente a partir da última década e após a volta da democracia- motivou a intenção de atribuir a qualidade "desertora" ao Estado no contexto geral das políticas públicas

decisivas das áreas sociais, e em particular da educação pública nacional.

Mas foi a atraente e assombrosa curiosidade com que se apresentavam as semelhanças e as diferenças entre Brasil e Argentina que, somadas ao inevitável "olhar comparativo de estrangeiro", nortearam a ênfase comparativa. Algumas diferenças compreensíveis desde a perspectiva cultural da colonização portuguesa e espanhola, outras as semelhanças, talvez as mais importantes, apareciam mais evidentes, quando avançaram sobre o Estado e seu papel.

No ano de 1990, na rede de televisão da Argentina, (ATC) um anúncio oficial mostrava "Um elefante caminhando pelas ruas de Buenos Aires"; o mesmo que caminha pelas ruas de São Paulo e que mostra a rede brasileira (GLOBO)? O texto da mensagem, com diferenças técnicas de utilização do idioma é semelhante... Esse elefante é o Estado ..ineficiente(?) ...grande demais..(?), pesado..(?), lento..(?), O apelo é o mesmo e os programas dos governos também: a desestatização.

O significado imediato, óbvio é a anedota. O mediato, reflexivo e complexo é um espaço de análise e comparação de indicadores sociais e **principalmente educacionais** que vinculam-se diretamente ao Estado e seu papel, numa década especialmente significativa pelos seus desdobramentos.

## I.2.Os estudos comparativos e a questão da educação

A questão dos estudos comparados requer um conjunto de considerações teórico-metodológicas que permitam estabelecer alguns limites pontuais à nossa análise.

O exame simultâneo com a finalidade de conhecer as semelhanças e diferenças ou as relações que delas se desdobram, define a comparação como ato, mas nossa compreensão se faz abrangente e qualitativamente significativa a partir do destacar que "o princípio da Comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e de si mesmo pelo outro"(1). Trata-se de entender o outro a partir dele mesmo e, por exclusão, perceber-se na diferença.

Sem dúvidas, a comparação em termos internacionais tem sido deliberadamente (ou não) uma forma de auto-reconhecimento de nosso lugar como latino-americanos, terceiro-mundistas, subdesenvolvidos. Esse reconhecimento pode ser verificado em muitas áreas de nossas sociedades (economia, política, ciência, educação, etc.) onde "o outro" adquire características de paradigma ou modelo de referência. Esta questão decisiva na comparação tem uma longa existência histórica que vincula e remonta este fato à colonização, mas que traça um perfil de relacionamento tanto ou mais assimétrico que naquela época.

---

(1) Ciavatta Franco, M.A. "Estudos Comparados na América Latina. Uma discussão teórico-metodológica a partir da questão do outro", in Estudos Comparados em Educação na América Latina. Uma abordagem crítica, Puigrós, A. / Bertussi, G.T. / Ciavatta Franco, M.A. (org.) mimeo. 1991.

Nesse contexto, "comparar" é um desafio que significa analisar uma realidade que se encontra fortemente permeada por questões histórico-culturais que pertencem à nossa origem como cidadãos da América Latina e que afetam o olhar quando se procura identificar alguns "padrões de referência" que fujam dessa assimetria histórica.

Como diz, Ciavatta Franco, "os colonizadores espanhóis e portugueses impuseram ao Continente a sua língua, os seus hábitos, a sua arquitetura, os seus valores, a sua cultura. Séculos adiante, o neo-colonialismo inglês e, depois, o americano trouxeram outros valores, outros objetos, outras modas, a sua cultura literária e científica".(2)

Uma pergunta que esta autora se faz, direciona o significado de fazer comparações nesse contexto, e serve para nosso posicionamento no caso Brasil-Argentina.. "o que são os sistemas educativos latino-americanos hoje? Quando eles são comparados à educação dos países avançados, quais os parâmetros dessa comparação? A sua abrangência, os seus recursos ou sua história?"

Já deixa de ser atraente descrever os estudos comparados em educação como um campo subsidiado por "conhecimentos gerados pelas ciências sociais: pela sociologia, pela história, pela economia, pela política"(3). Porém, Gelpi, E.,

---

(2) Ciavatta Franco, M.A. op.cit. A autora utiliza três vertentes de análise da "questão do outro" na Conquista da América no século XVI; no Expansionismo Moderno e no Desenvolvimento das Ciências Sociais nos séculos XVIII e XIX; e a partir das questões postas pela denominada Teoria da Dependência.

(3) Ciavatta Franco, M.A. op.cit.

citado por Ciavatta Franco, aponta a importância das grandes transformações mundiais no desenvolvimento dos estudos comparados em educação e destaca o **comparativismo** como "uma tendência das ciências no século passado nas diversas áreas do conhecimento: na gramática comparada, na história, na antropologia, na sociologia, na biologia, na economia, na estatística", e não como tendo origem na educação.

Escolher o século XIX como ponto de partida para situar o surgimento dos estudos comparativos e localizá-los na Europa Ocidental é muito importante para não perder de vista essa **direção da influência** (do velho mundo para o novo mundo), e para poder entender a relação que fizemos anteriormente com o valor **paradigmático** que essa assimetria teria em nossa história, (do primeiro mundo para o terceiro mundo).

Desta maneira será possível reconhecer essa influência que se disseminou por todos os âmbitos da sociedade, nas semelhanças que temos na organização política, na língua, na forma de fazer ciência, na educação, etc., e nas diferenças que são vistas nestes mesmos aspectos.

A organização dos estados que surgiram no novo mundo, suas mudanças de concepção e paradigmas, (até hoje) constitui um exemplo -entre outros- que analisaremos mais adiante.

A análise dos casos brasileiro e argentino, comparativamente, procura proporcionar uma visão reflexiva de um conjunto de traços comuns e o reconhecimento de cada país nas suas diferenças, onde a **simultaneidade e a reconstrução dos cenários**

descentram e ampliam qualitativamente a comparação centrada na quantidade.

Esta perspectiva cresce sobre uma concepção positivista da comparatividade porque aponta a visão simultânea do fenômeno analisado na sua estrutura e conjuntura, na sua dimensão interna e externa. A reconstrução dos cenários, como nova construção da realidade e atmosfera histórico-social dos locais onde decorrem os fatos a serem analisados, é metodologicamente uma possibilidade de reinterpretar o quantitativo proporcionando-lhe um perfil qualitativo.

O perfil positivista que se pode atribuir aos estudos comparados advém do parentesco original que o Método Comparativo têm com os "métodos estatístico e experimental"(4).

Sem afastar desta análise o desenvolvido até o momento e a propósito das habituais comparações no âmbito internacional, a relação que envolve os países latino-americanos, terceiro mundistas e subdesenvolvidos com o primeiro mundo e os países desenvolvidos, Velloso, J.(5) propõe apontar críticas à Teoria da Dependência para reelaborar a questão dos estudos comparados em educação. A posição de dependente é decisiva, como posicionamento para fazer comparações.

---

(4) Lijphart Arend: "Características del Método Comparativo" Centro de Estudios de Política Americana CEPA Serie teórico-metodológica Madrid, Junho de 1993 Ed. C.E.P.A.

(5) Velloso, J. "Dependência e educação comparada". Educação e Sociedade. Revista Quadrimestral de Ciências da Educação (22) 1985 in Estudos Comparados em educação da América Latina. Uma abordagem crítica. Puigrós, A. e outras (org) mimeo.

A questão decisiva colocada a este respeito, reside numa nova assimetria no relacionamento entre os países que afeta a análise comparativa e cria uma perigosa preocupação por intentar compreender e resolver os problemas a partir da perspectiva do mundo desenvolvido, o que novamente coloca na discussão o valor paradigmático do mundo desenvolvido com relação ao mundo subdesenvolvido, dependente. Avançando com esta imagem, dentro do campo educacional, "existiriam sistemas educativos considerados ideais", (6) estabelecendo-se, assim, "um estatuto teórico para a educação, baseado na homogeneidade, onde comparar é estabelecer semelhanças e diferenças entre sistemas educativos e eliminam-se as formas culturais diversas ou antagônicas em relação à dominante". (7)

Finalmente, revisar teórica e metodologicamente os estudos comparados em educação de países dependentes incorpora um elemento renovador, a partir de considerar a questão do outro: centrar a atenção sobre um olhar além dessa assimetria e distância histórica, além das semelhanças e diferenças, procurando ler qualitativamente os indicadores quantitativos nos cenários históricos, sociais, econômicos e educacionais reconstruídos.

---

(6) Na Tabela 18 do anexo, os dados que pertencem ao texto "El financiamiento de la Educación en período de austeridad presupuestaria" Unesco-Orealc 1990. Os Informes apresentados pelos participantes à Consulta Técnica sob Mobilização de Recursos Externos (Bs.As. Argentina 1988) analisam a Porcentagem de Gastos Públicos do Setor Educação no PNB 1980-1987 comparados entre si e por sua vez com um Indicador correspondente aos países desenvolvidos.

(7) Puigrós, A: "Tres artículos sobre cuestiones de la educación socialista" in Estudios Comparados na América Latina. Uma abordagem crítica. Puigrós, Bertussi e Ciavatta Franco (org)

### I.3. A Educação Comparada no contexto da metodologia comparativa. Alguns percursos de existência.

Ingressar numa análise sob a perspectiva da educação comparada significa, em primeiro lugar, aceitar as dificuldades que surgem a partir da delimitação de seu objeto de estudo "contingente" e do seu recorrente apoio na interdisciplinaridade. Isto significa que, pela existência de um espaço comum com outras disciplinas e ciências, a contingência impregna seu objeto de estudo. Este fato impediria "diferenciar com clareza uma metodologia específica"(8).

Esta questão, que se vincula à origem da educação comparada como disciplina e põe em xeque sua existência no contexto das ciências, reflete um de seus dilemas: a abrangência do seu objeto de estudo e o seu(s) método(s) de abordagem.(9)

Nesse sentido Altbach, P. argumenta sobre a necessidade "das interpretações verticais e horizontais dos problemas educativos e os aportes de distintas ciências....A interdisciplinaridade das aproximações não levaria ao esvanecimento do objeto de estudo".Assim, os métodos, o curriculum, a escola, os atores, as políticas, as ideologias ocultas constituem objetos válidos. A influência do comportamento da macro e micro-

---

(8) Altbach, P.: "Tendencias en la educación comparada" Revista de Educación, 293. CIDE Madrid España.1990

(9) Georgen, P.L. aborda estes problemas citando autores mais representativos como Bereday,G.; King, E.J.; Kazamias; Messialas; e Holmes, B. no texto "Educação comparada: uma disciplina atual ou obsoleta?" in Pro-Posições.Revista Quadrimestral da Faculdade de Educação. Unicamp N:6 Dez/1991.

economia, nacional e internacional, no financiamento da educação pública nacional é um claro exemplo da essência da contingência e da necessidade da interdisciplinaridade na educação comparada.

Mostra-se como importante na análise, o fato de comparar, utilizando metodologias próprias às ciências sociais contemporâneas, estudos etnográficos, como também as consultas padronizadas e as medições estatísticas. Isto reforça a ideia da constituição de um campo de estudos subsidiado e dilemático do ponto de vista do seu estatuto teórico-metodológico.

A Educação Comparada, como argumenta Mollis, M.(10), teve sempre, enquanto disciplina, "um caráter utilitário, na medida em que tem mostrado capacidade de satisfazer as necessidades de planejadores e políticos". Esta afirmação contém uma breve referência histórica a propósito do seu advento no campo das ciências.

Distingue Mollis, assim, três períodos no percurso histórico da Educação Comparada (11), que se apresentam respaldados por critérios sociopolíticos que os justificam.

O primeiro destaca "a necessidade de aperfeiçoar a escola capitalista (1850-1945), onde a classe dirigente dos Estados liberais do século XIX colocou em marcha uma escola elementar, obrigatória e laica que garantiu os resultados espera-

---

(10/11)Mollis, M.: em artigo, revisa o tema da Educação Comparada a partir da perspectiva da organização do Estado-Nação e seu eixo de análise é o desenvolvimento das políticas educativas que permitiram unificar, organizar e controlar os processos sociais capitalistas. (Resumo) in "La Educación Comparada de los '80: Memória y Balance. Revista de Educación CIDE. Madrid 1990.

dos pela burguesia industrial europeia: homogeneidade, formação de uma identidade nacional-cidadã, uniformidade na linguagem e disciplina social".

O segundo, localizado no final do século XIX, "onde existem tentativas de fazer da educação comparada uma ciência positiva dentro de um enfoque clássico-tradicional, de modo a ajudar no "desenvolvimento" dos países menos favorecidos (1946-1970)".

Logo, "o despertar da consciência terceiro-mundista e as consequências da segunda guerra mundial" deram impulso ao desenvolvimento do campo da educação comparada, onde se juntou à "utilização de metodologias positivistas, as teorias desenvolvimentistas". Neste período foi fundamental a presença dos organismos internacionais (Unesco) para seu desenvolvimento.

O terceiro período (1970-1989) começa a partir da "promessa não cumprida da escola redentora: destacando a forte presença "das correntes críticas que nutrem a educação comparada. Este período caracteriza-se pela "análise dos processos mundiais de dependência onde se utilizam conceitos como os de hegemonia, centro-periferia e reprodução".

Estudos como o apresentado por Mollis, E. (12) mostram com clareza avanços nas análises críticas feitas aos supostos positivistas de neutralidade, a-historicidade e a-politicidade das pesquisas comparativistas, assim como também admitem

---

(12)Mollis,E.:op.cit

a necessidade da macro e microanálise dos sistemas educativos, aproximando-se da perspectiva de Ciavatta Franco, M.A.

#### **I.4. Uma reflexão sobre as contribuições e as opções.**

Uma integração destas contribuições teóricas sobre estudos comparados e a educação comparada, proporciona um conjunto de elementos decisivos para contextualizar nossa pesquisa.

A relevância que possui "a questão do outro" na perspectiva comparativa mede-se na capacidade de favorecer uma localização adequada "de onde" comparar. Isto significa uma compreensão mais abrangente (histórico-cultural, ideológica, política, econômica e social) da questão educacional, questionando estilos comparativos que cotidianamente colocam algumas quantificações sobre sistemas educativos no contexto internacional num plano estritamente numérico e referenciado em paradigmas que não hierarquizam os contextos onde são aplicados.

Os aportes que tentam situar a emergência dos estudos comparados em educação, no contexto da história da ciência e das ciências sociais em particular, abrem um espaço para equilibrar um debate permanente sobre quantitativismo e qualitativismo. Isto é: resgatar a crítica as características das pesquisas comparativistas nas denominadas pesquisas positivistas e entender que "o olhar comparativo" teve um percurso de mudanças atrelado a processos de transformação extra e intranacionais.

No item seguinte faremos algumas considerações semânticas sobre nosso objeto de pesquisa numa perspectiva contextualizadora sobre o que e o como comparar.

### I.5. Considerações sobre os cenários de comparação e o perfil do que e como comparar.

A natureza do tema, o Estado Desertor e a questão da Educação Pública no Brasil e na Argentina da última década", é propriamente comparativa, por fixar a atenção em dois objetos (países). Porém, com a finalidade de determinar nossas ações, são necessárias delimitações, definições e advertências próprias de toda metodologia comparativa.

Não ingressaremos em distinções metateóricas sobre a Educação Comparada ou a "Educologia" Comparada que Oliveira, C.(13)\* desenvolve sobre o lugar da Educação Comparada no conjunto das Ciências da Educação e das Ciências Humanas.

Nosso enfoque da questão norteia-se a partir da identificação e reconhecimento dos conceitos básicos da comparação. Isto é: entre duas situações (dois países) abordadas **simultaneamente**, procura-se a emergência das semelhanças, das diferenças e das relações e inferências que delas podemos fazer.

Interessa esclarecer os âmbitos da comparação (que insinuaremos na abordagem do Capítulo III), pois na definição destes poder-se-ão identificar os pontos que não sendo

---

(13)Oliveira,C.E."Comparative Education What kind of Knowledge?" in Theories and Methods in Comparative Education Part III. The disciplinary status of Comparative Education. Peter Lang. 1990.\* Para Oliveira,C.E.a educologia estuda a educação como um campo de confluência que reúne no quadro geral a Filosofia da Educação e a História da Educação e, no específico a Antropologia, a Psicologia, a Sociologia, a Economia, a Demografia, a Política e a Administração. Neste contexto analisa teorias, objetivos, estruturas, planos, conteúdos, usuarios, pessoal, métodos, conselhos, pesquisas e financiamento.

semelhantes ou diferentes, indiquem os limites por onde transitará nossa questão comparativa entre Argentina e Brasil.

A questão da educação vem sendo objeto de intensos debates, mais aquecidos pela significativamente atual discussão entre a privatização do público e a publicização do privado. A atualidade desta análise encontra-se fortemente ligada à reformulação do papel do Estado em todos seus setores, incluindo a educação, que por sua vez tem, no (auto-denominado) pensamento neoliberal, sua vertente ideológica.

É neste sentido que achamos necessário para nossa análise comparativa, estabelecer algumas considerações sobre um dos conceitos que compõem o título desta pesquisa: a educação.

Abordaremos para este caso, uma reflexão sobre educação feita por Garcia Huidobro, J.E.(14), seguindo um percurso que vai apontar vários sentidos da utilização do termo e aportará alguns elementos para localizar nosso perfil de trabalho.

Ele aponta o **esvaziamento** do sentido da educação, propondo observar "como falamos cotidianamente de educação, como decidimos que uma pessoa possui ou não educação, o que esperamos da educação. Consideramos educado, alguém que foi à escola, à universidade, alguém que possui um título de pósgraduação". Afirma, desta maneira, que existe um "hipotético valor de troca que a educação pode ter no mercado ocupacional". Outras considerações do termo educação tais como: "desenvolve competências, resolve

---

(14) Garcia Huidobro, J.E.: "De que hablamos cuando hablamos de educación" in Anais do Seminário Latino-americano de Institutos de Pesquisa em Educação. Brasília. Inep. 1988

problemas de produtividade, de qualidade de vida", etc., deixaram de fazer sentido para referir-se a ele.

Assim, "outra maneira de captar o modo habitual de pensar a educação é examinar os indicadores que usamos nos diagnósticos e nas estatísticas educacionais, para determinar como está e como evolui a educação de um país. Neles se vê a educação como um sistema e se examina o comportamento deste sistema em termos do número de pessoas que atende, o tempo que as atende e o percurso que os alunos fazem dentro deste sistema". Existem aspectos internos, de conteúdo das aprendizagens, de grau de competência que os alunos conseguem, etc., que não são captados pelos indicadores externos.(15)

Na mesma linha propõe examinar os "chamados indicadores qualitativos" que também expressam aspectos do sistema(16), embora não abordem a qualidade da educação. Alguns destes indicadores qualitativos são: "gasto em educação (sua evolução, proporção do gasto fiscal que representa); qualidade da infra-estrutura (locais escolares, existência de material didático,

-----  
(15)O trabalho apresentado por Garcia Huidobro, J.E. descreve brevemente alguns indicadores. a)O ingresso ao sistema: matrícula (alunos atendidos) e cobertura (porcentagem da população de uma determinada idade incorporado ao sistema); b)O funcionamento do sistema: eficiência interna (retenção e deserção, promoção, repetência, atraso escolar); c)O rendimento do sistema: mede-se através do nível educativo atingido pelos egressos ou pela PEA. Neste caso o Índice de Alfabetização-analfabetismo- mostra algo sobre um objetivo esperável da escola. O resto (educação básica incompleta, básica completa, 2º grau incompleto/completo, estudos superiores), simplesmente mostra o número de cursos que o aluno cursou.

(16)No texto "Educação Brasileira.Estrutura e Sistema" 6ª ed. o Prof.Saviani, D. adverte sobre a necessidade de fazer precisões terminológicas ao abordar o conceito de sistema.

textos escolares...); situação dos docentes (titulação, anos de experiência); número de alunos por sala: magnitude da assistencialidade aos estudantes (alimentação escolar, bolsas, etc..)

Assim existem, além das descritas até agora, outras três noções do esvaziamento do termo educação: a que prioriza uma análise social e econômica do sistema escolar, e, entre outras coisas, estabelece uma relação entre o tipo de ocupação e a quantidade de educação recebida, percebendo a educação como mecanismo de seleção social; outra análise do termo toma a educação a nível das decisões econômicas que se adotam com relação a ela, questionando a distância cada vez mais evidente entre o discurso e a prática. Isto é "superar o discurso liberal" da educação igual e para todos. Finalmente, Huidobro, descreve a educação num plano concreto longe das declarações feitas a nível político, mostrando a realidade preocupante do serviço educativo nos setores populares.

O esvaziamento do termo educação se faz evidente nas noções até aqui descritas, por elas não abordarem os chamados aspectos internos da educação, e que alguns autores descrevem como qualidade de educação. A utilidade que este enfoque subsidia à nossa pesquisa cristaliza-se nos limites do termo educação que aqui utilizaremos.

Nossa tendência será integrar e relacionar as noções de esvaziamento no sentido de retirada, ausência, afastamento, com as dimensões da análise que escolheremos para o processo de transição democrática nos anos 80 e que caracterizam a es-

sência dos novos regimes democráticos que foram reinstaurados.

Os pontos básicos desta articulação se apoiam em inferências sobre:

- a existência dos espaços públicos
- a intensidade da cidadania e
- as possibilidades de equidade social.

Esta tentativa de articular as noções de educação com as dimensões de análise dos princípios essenciais às democracias, e ao mesmo tempo os deveres do Estado Democrático para com a sociedade, tem como finalidade justificar a escolha dos indicadores que constituem a base de uma análise comparativa quantitativa. Não descartaremos as noções que foram apontadas no esvaziamento do termo, porque todas elas possuem um alto grau de disseminação em distintos segmentos da sociedade, preenchendo o amplo espectro que vai do senso comum até análises técnicas.

Atendendo às características próprias da pesquisa e às suas limitações, ela assumirá a análise externa do termo educação, priorizando indicadores quantitativos e qualitativos desta opção. Isto porque, embora os denominados espaços públicos possuam um perfil mais retórico que concreto, eles são úteis para entender a existência deles na extensão do sistema educativo formal da cada país.

A utilização da expressão espaços públicos remete a pensar no público como aquilo que "pode ser visto e ouvido por todos e que tem a maior divulgação possível", assim como também o "próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente

do lugar que nos cabe dentro dele".(17)

É neste sentido que temos pensado articular a questão da existência dos espaços públicos e a questão da educação como acesso e permanência no sistema educativo formal em duas perspectivas: como o direito dos cidadãos de utilização deste espaço comum e como o dever do Estado de garantir o exercício desse direito.

Resulta quase impossível não vincular as garantias de utilização dos espaços públicos à questão da gratuidade do ensino público. Isto porque, converter o ensino público gratuito em pago, no contexto de miséria e pobreza de nossos países, significa privar (de privação) as camadas populares de utilizar aqueles espaços comuns, públicos. Oportunamente, na descrição dos cenários, aprofundarnos-emos sobre aspectos constitucionais das garantias do público, que são consagrados por cada país.

Com respeito à intensidade de cidadania, podemos justificar sua utilização a partir da consideração que, com o advento das novas democracias, foram restabelecidos (pelo menos formalmente) os direitos cidadãos e é por este motivo que, acompanhando especulações teóricas de O'Donnell, G. (18) sobre a visão do Estado como legalidade (capaz de resguardar o exercício de uma cidadania plena), incluímos em nossa investigação.

Nesse sentido os capítulos que engrossam páginas e

---

(17)Arendt, A.: "A Espera Pública: o Comúm" in As esferas pública e privada. A Condição Humana.Ed. USP 1981.

(18)O'Donnell, G.: "Sobre o Estado, a Democratização e Alguns problemas conceituais" in Novos Estudos Cebrap SP Nº:36 Junho 1993.

páginas de direitos (liberais) cidadãos nas Constituições Nacionais do Brasil e da Argentina, e nas suas leis essenciais, constituem os denominados indicadores da intensidade da cidadania, e ao mesmo tempo o respeito do seu exercício (que supõe intrinsecamente a garantia do Estado), tem levado a qualificá-las de "democracias com cidadania de baixa intensidade"(19). Alguns indicadores que utilizaremos nesta linha de raciocínio não correspondem ao setor educacional do Estado, e sim a outros onde pode-se verificar parte de nossa argumentação, da intensidade da cidadania em democracia.

Uma análise concomitante da intensidade da cidadania corresponde à possibilidade de equidade social. Esta dimensão de análise reúne argumentações que se baseiam na "pobreza extensiva e a alta desigualdade encontrada na maior parte da América Latina", e se verifica num conjunto de indicadores de exclusão de amplos e cada vez maiores, setores da sociedade.

---

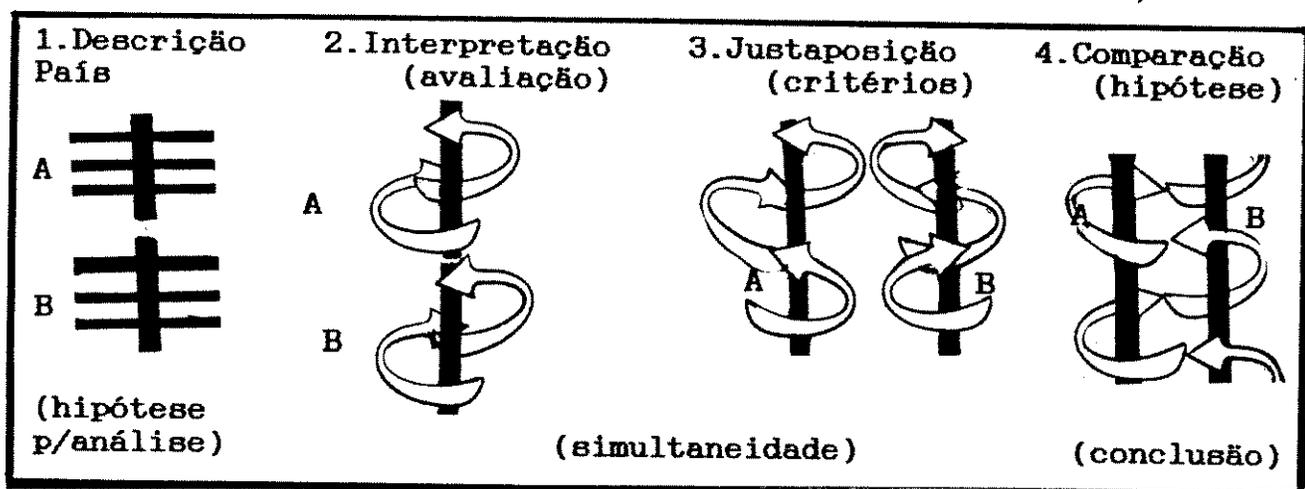
(19) O'Donnell. G. op.cit.

## 1.6. Tentativas de articular cenários e procedimentos.

Na tentativa de abordar a comparação dos dois países (Brasil e Argentina) procuramos um ordenamento minimamente compatível com nossos objetivos. Por este motivo utilizar-nos-emos de um esquema traçado por Bereday, G.Z.F. (20) sobre os passos na análise comparativa. São eles: 1.-A Descrição (dos cenários gerais correspondentes a cada país); 2.-A Interpretação (como reflexão sobre a questão educacional no contexto histórico, político, econômico e social comparado); 3.-A Justaposição (como o estabelecimento de semelhanças e diferenças, destacando a hipótese da deserção para análise e como um dos critérios de comparabilidade); 4.-A Comparação propriamente dita (como comparação simultânea, contrastando a hipótese com a conclusão). (21)

A citação que fizemos da abordagem proposta por Bereday, G.Z.F., serve ao objetivo de integrar nossa perspectiva de análise a que nos referimos anteriormente ou seja, a aprofundar

(20) Bereday, G.Z.F. "Pasos en el análisis comparativo" in Marquez, A.D. educación Comparada Teoria y Metodologia. Bibl. Nuevas Orientaciones de la educación. ed. El Ateneo Buenos Aires 1972  
 (21) Bereday, G.Z.F. op.cit. (o gráfico da sequência ilustra)



o estabelecimento de semelhanças e diferenças, trabalhando com o conceito de simultaneidade e utilizando, estratégicamente, o que temos denominado Reconstrução de Cenários.

Esse paralelismo aparente que descobrimos na construção de nosso enfoque de pesquisa com a abordagem de Bereday des-centra e distingue algumas particularidades, porque nossos dados são educacionais, gerais e não especificamente dados pedagógicos.

A avaliação que fazemos de nossos dados, organizados nos cenários, é que a estratégia dos cenários hierarquiza a simultaneidade, estruturando os fatos de tal forma que nos permita compreender aspectos estruturais e conjunturais, e também circunstâncias nacionais e internacionais intervenientes. Neste sentido, a reconstrução de cenários permite a interpretação dos dados educacionais na medida em que os reinserta numa nova ordem onde há uma nova construção da realidade histórica, política, econômica e social dos locais onde ocorreram as questões analisadas.

A descrição dos cenários, a seguir, reúne semelhanças e diferenças nos cenários político, social, econômico e educacional de um modo geral e só tem como finalidade anunciar localizações onde trabalharemos as comparações.

## CAPITULO II

A década de 80 - Brasil/Argentina: Os cenários da Comparação.

### II.1.Os cenários comparativos.

A década de oitenta é um período de profundas transformações que envolveram quase todos os âmbitos da vida institucional destes países e sobre as quais é preciso refletir.

Foi necessário, portanto, do ponto de vista metodológico, reconstruir cenários. Assim, selecionamos um conjunto de fatos significativos e determinantes pelos seus desdobramentos no âmbito nacional e internacional dos países objeto desta tese: Brasil e Argentina. Os fatos, semelhantes e diferentes, serão apenas enunciados, cumprindo o objetivo do trabalho.

No cenário político, ocupamo-nos prioritariamente em localizar e identificar situações, atores e fatos: na transição à democracia; na passagem do poder aos civis; na volta da vigência das Constituições Nacionais, na crise do Estado, do seu papel e seus destinos nos governos que se sucedem após o retorno da democracia.

No cenário social, acompanhando as mudanças políticas, procuramos destacar o comportamento da sociedade em geral e na ação das organizações, agrupações, e movimentos sociais que progressivamente se incorporavam ao processo institucional na luta pelos espaços públicos que a democracia dizia garantir.

No cenário econômico, resgatamos a importância decisiva do endividamento externo e suas consequências para as

administrações locais, onde se alternam cíclicos planos econômicos e pressões sobre o Estado, suas contas e suas políticas públicas. Seus desdobramentos atingirão também a estabilidade política e a essência das democracias.

No cenário educacional, destacamos os processos participativos que surgem como consequência da abertura democrática, a organização da sociedade em torno de fatos relevantes como a Constituinte de 1988 e o Congresso Pedagógico Nacional. Estes, por envolver principalmente a questão da educação e os deveres do Estado, ressuscitaram o permanente debate entre público e privado, configurando assim nosso quadro analítico.

Na apresentação dos quadros que delineiam os diferentes cenários, ora agrupamos fatos, por referirem-se a situações, ou episódios considerados comuns para ambos países, evitando portanto sua reiteração; ora separamos outros fatos, por linhas divisórias, por constituírem, os mesmos, especificidades das realidades nacionais. Assim, o resultado gráfico apresentado segue o seguinte modelo:

BRASIL	ARGENTINA
	(*)
	(**)

(\*)diferenças ou especificidades

(\*\*)semelhanças ou concomitâncias.

## Cenário Político

País  BRASIL	ARGENTINA
1982..... - Transição à democracia	
- Figueiredo, J.B.  - Diretas Já	- Bignone, R.  - Guerra de Malvinas
- Posição insustentável das ditaduras devido a pressões internacionais e nacionais.	
- Eleições presidenciais e a passagem do poder aos civis.	
- Tancredo Neves (Sarney, J.) (1985)	- Alfonsín, R. (1983)
- A volta dos direitos e a Constituição Nacional.	
- A Constituinte e a Nova Constituição de 1988.	- A Constituição de 1857  - Os militares, os direitos humanos e as crises políticas do governo.
- A crise do Estado: o seu papel na sociedade.	
- A visão neoliberal do Estado.	
- As primeiras eleições presidenciais livres e a primeira troca entre civis no poder político nacional.	
- A crise da Esquerda Internacional e sua repercussão no contexto local de Brasil e Argentina	
- Os partidos políticos, os sindicatos e as novas democracias.	
- Collor de Mello (Franco, I.) (1990)	- Menem, C. (1989)
- O neoliberalismo e o Estado Desertor.	
- O Leilão do Estado.	

## Cenário Social

País	BRASIL	ARGENTINA
1982....		
	- Desativação das políticas sociais	
	- Forte controle e repressão da atividade gremial e das manifestações sociais.	
	- Surgimento de manifestações populares reivindicatórias que acabam por associar o econômico-salarial às lutas pelas liberdades democráticas desencadeando o processo de democratização.	
	- A reorganização e reativação dos canais de participação: os partidos políticos, os sindicatos, os movimentos sociais, as greves, as mobilizações.	
	- As manifestações pela democracia, a cidadania e o estado de direito.	
	- A democracia, a cidadania e o estado de direito.	
	- A reconstrução da participação democrática da sociedade.	
	- O Estado e os movimentos organizados.	
	- O percurso da significação do Público na sociedade: desde a abertura democrática até a mudança e restrição dos espaços públicos do Estado.	
	- A democracia prisioneira das crises econômicas e políticas.	
	- O Estado Mínimo e a deserção do Estado no campo social.	
	- A marginalização do social e público e o avanço da privatização como palavra de ordem do novo governo.	
	- A desarticulação dos movimentos operários organizados e a perda do seu peso na mudança do rumo dos acontecimentos.	
	- O desemprego e subemprego como cotidiano da crise. Equidade e iniquidade	
	- O surgimento de formas alternativas e não convencionais de organização da sociedade em crise.	
		....1992

## Cenário Econômico

País	BRASIL	ARGENTINA
1982.....		
	-A decadência econômica do modelo autoritário.	
	-O aumento do endividamento externo como condicionante da transição e do futuro das novas democracias.	
	-A reorganização do Estado Democrático e a posição frente às dívidas interna e externa.	
	-O significado da Condicionalidade Política do endividamento externo. O F.M.I., BIRD e BID.	
	-As políticas de ajuste econômico e as políticas públicas sociais e do setor educacional.	
	-A relação entre endividamento e a transferência de recursos para pagar a dívida.	
	-O endividamento externo e a reforma do papel do Estado na questão pública.	
	-Brasil e Argentina na nova ordem econômica internacional	
	-O autodenominado neoliberalismo econômico (local), como modelo num governo escolhido democraticamente.	
	-O Estado, sua reforma e o gasto em educação pública nacional. A magnitude do seu significado.	
	-A supremacia da ordem econômica sobre "o social".	
	-A hierarquização do privado sobre o público.	
	-O choque entre o modelo da economia de mercado e as garantias constitucionais.	
	-A degradação do "público"	
	-O significado da privatização do Estatal na desestatização e o verdadeiro sentido dos termos: leilão/remate sucateamento/"desguace"(desmantelamento).	
	-Equidade e iniquidade	
		.....1992

## Cenário Educacional

País	BRASIL	ARGENTINA
1982....	{Federal}	
	-A situação da educação pública nacional ao final das ditaduras. Principais indicadores.	
	-A abertura democrática e a revalorização do público.	
	-O começo da luta pela democratização das estruturas administrativas e pedagógicas do governo da educação pública.	
	-A participação da sociedade na educação pública nacional:	
		-O Congresso Pedagógico Nacional
	-A educação pública na Constituição de 1988.	
	-A questão do acesso à educação pública como conquista democrática e constitucional.	
	-Democracia e educação pública: suas versões na cultura política nacional.	
	-As políticas públicas das novas democracias para o analfabetismo, a deserção, a repetência, e aumento da matrícula.	
	-Estado, Educação Pública e Cidadania: Deveres e Direitos.	
	-O financiamento da educação e as dívidas externa e interna.	
	-O Estado e o gasto em educação pública.	
	-O público e o privado com relação ao Estado Mínimo.	
	-O privado e o público na educação A privatização da educação pública.	
	-A crise da educação pública nacional e o Estado Desertor.	
	-O Balanço do final da década.	
	-Indicadores da relação Estado-Educação Pública.	
		...1992

## II.2. Considerações sobre a análise e interpretação dos dados quantitativos. Notas explicativas.

Tornar possível o descobrimento das semelhanças e diferenças proporcionando à pesquisa referenciais concretos precisou da utilização instrumental da categoria: Estado Desertor que tentamos construir e que desenvolvemos no Capítulo II.

Nossa procura está orientada a encontrar, num primeiro momento, aspectos semânticos da deserção do Estado que de maneira dúctil expressara direcionalidade a nosso olhar comparativo, e num segundo momento prover subsídios teóricos de modo a proporcionar a esta categoria um status teórico aceitável.

Situados na possibilidade de existência da qualidade desertora do Estado, pretendemos reconhecê-la no conjunto de indicadores qualitativos e quantitativos de nível nacional e referenciá-la em outros que se vinculam diretamente com o papel do Estado nos denominados setores sociais.

Nesse contexto de analisar, organizar e selecionar informações sobre os sistemas educacionais destes países, fez-se necessária a inclusão dos seguintes suportes:

-das Constituições da República Argentina, (sancionada, e em vigor com reformas a partir de 1953) e da República Federativa do Brasil (sancionada e vigente a partir de 1988);

-dos deveres e direitos que ambas consagram; do papel do Estado na educação pública nas leis fundamentais.

-da abrangência da cidadania como conceito e como fato do cotidiano destes países;

-dos Discursos Presidenciais que inauguraram as novas democracias e os períodos legislativos dos parlamentos argentino e brasileiro e das Políticas Públicas do setor educacional nacional para todos os níveis do sistema educativo formal de modo geral(1); e

-da maior ou menor proximidade ideológica que os governos tiveram do denominado Neoliberalismo.

As fontes de dados que constituem o suporte quantitativo provém de estatísticas do Yearbook da Cepal 1990 (2), dos trabalhos publicados pela Unesco-Orealc sobre "Deuda Externa y Financiamiento de la Educación. Su impacto en América Latina"(3), "El Financiamiento de la Educación en período de austeridad pre-supuestaria" 1990 (5), "Educación en la Transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay"(5), Síntesis Estadísticas dos Institutos Argentino-Brasileiro INDEC / IBGE, que atuam no Mercosul(6), dos Relatórios do Banco Mundial

- 
- (1) Esta referência é adotada como parte dos cenários, denunciando a direção que teriam as políticas públicas nos discursos inaugurais dos períodos legislativos no começo de cada gestão, como os que marcaram o lançamento de políticas específicas de governo.
  - (2) CEPAL: Economic Commission for Latin America and The Caribbean. Statistical Yearbook for Latin America and The Caribbean. Edition 1990.
  - (3) Reimers, F.: "Deuda Externa y Financiamiento de la Educación. Su impacto en Latinoamérica" Unesco-Orealc. Santiago de Chile Chile. 1990
  - (4) Corvalán M., A.: "El financiamiento de la educación en período de austeridad presupuestaria" Unesco-Orealc. Santiago de Chile Chile. 1990
  - (5) Braslasvsky, C., Cunha, L.A. e outros: Educación en la transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Unesco-Orealc. Chile 1989.
  - (6) Mercosul: IBGE/INDEC -Sinopse Estatística. Volume Nº:1. RJ 1993

(BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para 1992/93 e finalmente do Relatório Mundial sobre Educação da Unesco 1991, que agrupa dados das seguintes fontes: Analfabetismo em 1990(7): estimativas e projeções da UNESCO baseadas em dados efetivos de países fornecidos pela Oficina de Estatísticas da Organização das Nações Unidas; educação e comunicação: Divisão de Estatísticas da UNESCO; População: Divisão de População da Organização das Nações Unidas (Revisão de 1988); PNB: Atlas do Banco Mundial, 1990; Consumo de papel de imprensa e de escrever: Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação; (FAO); e População economicamente ativa no setor agrícola: Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. (FAO).

---

(7) UNESCO: Informe Mundial sobre Educación. Editorial Santillana Madrid España, 1991.

### II.3.A justificativa da escolha e os critérios.

Os dados quantitativos, em princípio, foram escolhidos a partir da necessidade de inferir a maior ou menor presença do Estado na questão pública e em particular na educação nacional num contexto descritivo.

Os critérios para a seleção dos indicadores que integrariam a estrutura comparativa foram escolhidos pela sua: pertinência, comparabilidade e equilíbrio. Os indicadores selecionados fazem referência à: quantificação e qualificação do setor educação como um todo integrado, e a partir desse ponto de vista incluem inferências dos setores social e econômico por estarem intervenculados ao âmbito educacional.

A Pertinência está definida pela natureza do tema: o estado e a educação, porque permite efetuar comparações (entre o Brasil e a Argentina) e que, por sua vez, possibilitou analisar o equilíbrio entre a informação referente a distintas áreas de interesse (Educação).

Para a Cepal, o Critério de Pertinência traduziu-se a partir da definição inicial de áreas sociais e econômicas mais estreitamente vinculadas ao processo de desenvolvimento dos países da região e uma posterior seleção daqueles indicadores de maior interesse substantivo dentro de cada área e, em nosso caso particular, a análise da década de 1980-1990 é fortemente marcada pelas questões políticas, sociais e econômicas dos dois países escolhidos.

O critério de Comparabilidade levou em conta a disponibilidade de dados básicos, a sua homogeneidade conceitual, assim como a sua cobertura social e espacial. Procuramos favorecer a inclusão de indicadores disponíveis ou que puderam ser calculados para os dois países.

Para o trabalho comparativo quantitativo de Brasil e Argentina algumas advertências devem ser feitas no caso das comparações dos porcentagens de matriculados por nível, exatamente porque existem diferenças de organização dos sistemas educativos a respeito das idades. (Quadro por Níveis, Unesco 1991).

O critério de Equilíbrio entre setores "traduziu-se na tendência a equiparar o número de indicadores em cada área de interesse respeitando-se a complexidade dos fenômenos característicos de cada área". Quando fazemos alguma referência a dados estabelecemos relações com o contexto, tanto estruturais, como conjunturais. (a referência aos cenários, neste trabalho, está hierarquizada com relação às quantificações).

O dados coletados correspondem aos seguintes indicadores: Analfabetismo; Matrículas por Nível de Ensino; Gasto Público em Educação; Porcentagem de Gastos Públicos em Educação no PNB; Proporção dos Gastos Públicos em Educação com respeito aos Gastos Totais dos Governos; Índice de Crescimento da Matrícula por Nível de Ensino; Taxas de Escolarização por Nível de Ensino; Distribuição do Orçamento por Níveis de Ensino; Mudança no Gasto Público em Educação; Educação como porcentagem do gasto do Governo; Impacto do Processo de Ajuste na Distribui-

ção do Gasto Educativo do Governo Central; e dados complementares que fazem parte das relações de proximidade com a questão educacional: Dados gerais, (território, população em 1980 e em 1990, total da dívida externa; PIB, Ingresso per cápita); Crescimento da População Total na década; Dependência Demográfica; Crescimento da População em idade ativa; Urbanização (Porcentagem da população total); População Urbana; Natalidade; Mortalidade; Esperança de Vida ao Nascer; Fecundidade; Magnitude da pobreza; Crescimento do Consumo Privado por Habitante; Mortalidade Infantil; Índice de Crescimento do PNB.

Em anexo a este trabalho se apresentam definições conceituais com respeito aos dados aqui sistematizados, bem como advertências para sua interpretação no contexto geral desta abordagem.

## CAPITULO III

### III.1. Aproximações ao Estado no Terceiro Mundo e o Estado latino-americano.

Nosso estudo efetua um percurso de aproximação a visões do Estado a partir de contextos globais, para logo nos localizar no Novo Mundo, mais particularmente na América Latina, estabelecendo um conjunto de definições e relações de significação onde aparecem colocações que remetem ao Estado Dependente. O Estado no Terceiro Mundo, na América Latina tem vinculado suas particularidades históricas às relações econômicas que seus países estabeleceram com o sistema econômico internacional e o desenho que adquiriu a "lógica dupla" de suas relações internas (no sistema interno) e externas.

Este Estado, é especialmente diferente em países com sociedades capitalistas menos industrializadas. Porque isto ocorre? Sua industrialização e também seu relacionamento histórico com as economias já industrializadas foram tardios? As respostas a estas questões serão apresentadas a partir das contribuições feitas por Cardoso, F.H. e Falleto, W., ao elaborarem suas propostas sobre a teoria da dependência, no contexto "das lutas histórico-sociais nacionais" (1) da América Latina.

Frank, A.G. considera importante entender o desenvolvimento do capitalismo no Terceiro Mundo a partir das principais contradições internas que caracterizam os seus modos

---

(1) Cardoso, F.H. e Falleto, E. "Dependência e desenvolvimento na América Latina" Ensaio de ...". 6ª ed. 1981. RJ

de produção como parte do desenvolvimento da produção mundial. Ele afirma que: "qualquer investigação séria das diferenças nas origens das experiências históricas e subseqüentes caminhos do desenvolvimento das várias regiões do Novo Mundo deve começar por um exame do processo histórico de acumulação do capital em escala mundial -uma vez que este foi a força motriz dos vários processos do Novo Mundo que eram partes integrantes do processo mundial- e prosseguir, considerando como ele foi medido através dos diferentes modos de produção nas várias partes daquele mundo que correspondiam aos diferentes papéis que essas regiões desempenharam no processo mundial"(2).

Isto explica claramente as relações que se estabeleceram entre metrópole e colônia a partir das características que estas últimas ofereciam em termos de "recursos + mão de obra + exploração do trabalho (na colônia) + acumulação do capital (na metrópole)". Este é o modelo de relação analisado por Frank, A.G. onde se combinam a valorização (sub-valorização) dos recursos da colônia e o poderío militar, o que serve também para verificar a formação da estrutura social e as relações de produção (modo de exploração). [Leiam-se relações metrópole-periferia; centro-periferia; desenvolvimento-subdesenvolvimento; origens da dependência].

Na América Latina recorrer-se-à lembrança de antecedentes históricos para "conseguir uma certa compreensão do sis-

---

(2) Frank, A.G. "A Acumulação Mundial 1492-1789 Lisboa Estampa Imprensa Universitária. 1979 e também Amin, S. "El desarrollo desigual" Ed. Planeta. Barcelona Espana 1986.

tema institucional que conforma o Estado" (3) na região. Isto porque particularmente o século XIX é crucial na conformação das nações-estado na América Latina e também porque muitos dos problemas que estiveram presentes naquele momento mostrar-se-ão ainda com mais evidência no século seguinte. Por isto, a particularidade dos Estados latinoamericanos está ligada, em parte, ao modo como o capitalismo, como forma econômica e social, se constitui em cada país, o que significa levar em conta a forma de sua implantação como modo de produção, como também o tipo de relações sociais que se consegue constituir para o conjunto da sociedade.

Transpondo para a linha de análise traçada para o caso do Estado latino-americano, é muito importante considerar coerentemente o conjunto de relações que se estabeleceram com o capitalismo internacional que deve ser visto de forma global.

Uma questão que abordaremos brevemente neste ponto, e depois com mais detalhe no capítulo III, é a contradição flagrante da formação e desenvolvimento dos estados latino-americanos. Isto ocorre pela coexistência de um "Estado moderno, possuidor de um ordenamento constitucional, jurídico e institucional, que convive com formas de **relações sociais** que têm suas origens em relações de **caráter oligárquico** qualificadas como tradicionais". Esta questão, mostrará que a disparidade apontada dava lugar à "lógica dupla" ou a dupla realidade do Estado latino-americano....."por uma parte a necessidade

---

(3)CEPAL "Especificidad del Estado en América Latina" 1988.mimeo

de se vincular ao mundo moderno do capitalismo internacional, e por outra, a necessidade de assegurar um domínio interno cuja base de relações sociais não era capitalista em estrito sentido..." Essa dualidade significava alianças entre estratos sociais com interesses distintos, significando que suas bases de poder fossem mais ou menos capitalistas, o que, por sua vez, tinha como resultado o caráter contraditório do Estado".(4)

As relações que envolveram o Estado latinoamericano, e sua modernização, são até hoje contraditórias. Há de fato uma utilização (pelas elites e governos) dos "valores positivos da modernidade (como por exemplo o liberalismo na sua acepção burguesa), para a manutenção de uma forma conservadora e retrógrada de dominação sobre seus conterrâneos" por um lado. Por outro, "desta perspectiva é um conceito equívoco e inatingível", uma vez que o mundo subdesenvolvido deveria "repetir a trajetória dos países modernizados, mesmo que a um custo econômico e social sacrificante"(5)

Finalmente, é conveniente apontar para fins de uma análise posterior, que as formas de relação interna dos grupos que caracterizam o Estado, e o relacionamento externo e as formas de levá-lo à prática, tiveram uma dimensão fundamental na constituição do Estado na América Latina.

---

(4)CEPAL: La Especificidad del Estado em América Latina op.cit.

(5)Eisenstadt, S.N.: "Modernización. Movimientos de protesta y cambio social. Amorrortu edit. Buenos Aires ARG.1968 e Gentilini, J.A.: "Modernização, Reforma Administrativa e Racionalização do Sistema Público de Ensino de Minas Gerais. 1987 / 1989. Tese de Mestrado Unicamp.1992.

No chamado Estado pós-colonial, Carnoy, M., (6) compartilha com a análise feita por Alavi, H. e Saul, J., a propósito do Estado nas sociedades pós-coloniais, distinguindo três perspectivas de significado:

- "a burguesia metropolitana teve que criar um aparelho estatal que pudesse controlar todas as classes sociais nativas na colônia (superestrutura superdesenvolvida para essa estrutura)

- O Estado pós-colonial também assume um papel econômico em nome da promoção do desenvolvimento econômico.

- Nas sociedades pós-coloniais, a hegemonia capitalista deve frequentemente ser criada pelo próprio Estado, dentro de limites territoriais que são artificiais, uma vez removida a dominação colonial direta"

A constituição deste Estado dependente que caracteriza os Estados do Terceiro Mundo e por extensão os Estados da América Latina, é verificada na fragilidade "e dependência da(s) burguesia(s) internacional(ais) e de seus Estados metropolitanos nos aspectos financeiro, tecnológico, institucional, ideológico, militar, em suma no aspecto político". (7)

Cardoso, F.H. e Falleto, E. encaminham suas análises no sentido de apreciar a lógica da dependência a partir da identificação do sistema de dominação "como uma força interna, através de práticas sociais dos grupos locais que impõem interesses estrangeiros, não precisamente porque são estrangeiros, mas porque podem coincidir com os valores e interesses que estes grupos supõem seus... É necessário elaborar

---

(6) Carnoy, M. "Estado e Teoria Política" 2ª ed. Papirus, SP 1988.

(7) Frank, A.G.: "Sociologia del Desarrollo y subdesarrollo de la Sociologia. El desarrollo del subdesarrollo. Cuadernos Anagrama. Barcelona. 1969.

conceitos e explicações capazes de mostrar como as tendências gerais da expansão capitalista se transformam em relações concretas entre homens, classes, e Estados na periferia"(8).

Podemos, nesta altura da nossa análise, reafirmar que importantes fatos mundiais fundamentalmente econômicos, em primeiro lugar, seguidos de políticos, foram conformando as características do Estado latino-americano. Por exemplo, até 1930, ele teve um tipo de atuação: expressando os interesses da burguesia exportadora e dos proprietários de terra e ele atuava como agente para o investimento estrangeiro, especialmente nas economias de exportação de bens primários, não industrializados. Após a crise de 1929 no sistema capitalista mundial, este Estado periférico interveio "para estipular tarifas protecionistas, para transferir renda do setor de exportação para o setor doméstico e para criar a infraestrutura necessária para manter a indústria de substituição de importações". Entrea burguesia estrangeira e a burguesia local, se decidiu a sorte da condução interna das políticas estatais.

O período posterior à crise do capitalismo mundial, coincidente com a formulação das políticas de industrialização em cada país. Neste período se delineou o perfil de um Estado como distribuidor (estabelecendo níveis de salário da classe trabalhadora urbana, níveis de tarifa e outras, seguindo uma política monetária expansionista ou restritiva) e investidor (emprestando fora, investindo diretamente). Nos países de eco-

---

(8)Cardoso,F.H. e Falleto, E.op.cit.

mias já desenvolvidas, o Estado desempenhou basicamente parte do mesmo papel, mas, na América Latina, tudo isso foi estabelecido dentro dos limites da contínua dependência das exportações, e da dificuldade de sustentar a incorporação econômica e política do povo, desvelando os começos da exclusão social de segmentos da sociedade..

Na década de 50, o novo investimento estrangeiro (procurando novos mercados) tentaria expandir a sua produção, aumentando a extensão do seu mercado, basicamente para bens de produção no próprio Terceiro Mundo. Sunkel, O. (9) argumenta que o "advento da industrialização das corporações transnacionais acentuou um padrão de desenvolvimento que é "altamente dependente das importações em larga escala de padrões de consumo, processos de produção, tecnologia, instituições, insumos materiais e recursos humanos, adicionando novas dimensões econômicas internas, sócio-culturais e políticas aos antigos padrões de dependência estrutural para o desequilíbrio externo crescente".

Nos anos de 1950 e de 1960, O'Donnell, G. atribue à ativação política dos setores populares, anteriormente marginalizados, uma "ativação onde eles eram tratados mais como movimentos de massas que lutavam por maior igualdade do que como cidadãos". Estes movimentos de massa conseguiram-se legitimar pelo sistema político vigente, o populismo, expandindo os gastos do Estado e permitiram o "sucesso eleitoral dos partidos políticos durante o

---

(9) Sunkel, O.: "A crise da América Latina, Dívida Externa e empobrecimento". L&PM. Porto Alegre SC 1987

período de pós-guerra". Este dado referencial serve como exemplo de nosso objetivo comparativo posterior com o surgimento das figuras de Vargas, G. no Brasil (entre 1930 e 1950 e 1951-1954) e Perón, J.D. (entre 1945 e 1955) na Argentina.). Ambos governaram dois períodos e não terminaram seus mandatos.

### III.2.Considerações sobre o Estado e o autoritarismo burocrático.

O traumático período político-institucional que se seguiu ao período populista nos permite novas interpretações, novas definições e novas relações. Elas deixam clara a relação entre democracia e os processos económicos que se sucederam concomitantemente, permitindo visualizar "o modelo capitalista de Estado (que enfatiza seu crescente papel no sistema de produção no Terceiro Mundo) e o autoritarismo burocrático (como fiador e organizador da dominação exercida através de uma estrutura de classes subordinada às frações superiores de uma burguesia altamente oligopolizada e transnacionalizada". (10)

Identificamo-nos com o conceito de Estado de O'Donnell, G., que diz "entendo por Estado o conjunto de organizações e relações que reclamam para si o caráter de **público** em contraposição ao de **privado**, sobre um âmbito territorialmente delimitado, e que pretende da população generalizada conformidade com o conteúdo expresso de suas disposições e que o respalda com

---

(10)O'Donnell,G."El Estado Burocrático-Autoritário" Ed.de Belgrano. Buenos Aires. ARG 1986.

um controle opressoramente superior de meios de violências físicas". O autor ainda desenvolve os componentes do Estado Burocrático Autoritário.

A partir destas idéias formularemos algumas categorias conceituais que utilizaremos para interpretar o nosso objeto de estudo, ou seja os Estados brasileiro e argentino na década de oitenta.

O denominado Estado Burocrático Autoritário nasceu na década de 60 no Brasil e na Argentina, e suas características foram definidas por O'Donnell, G., como sendo:

a) costumam aparecer depois e em grande medida como consequência de uma forte ativação política do setor popular, sobretudo, urbano, o que contrasta com o alto grau de inércia política, de desorganização popular que corresponde ao autoritarismo tradicional e com os processos de indução controlada "de cima para baixo", da ativação política por parte do populismo;

b) as posições superiores do governo costumam ser ocupadas por pessoas que têm acesso a elas após brilhantes carreiras em organizações complexas e altamente burocratizadas, tais como: Forças Armadas, o próprio Estado, grandes empresas privadas;

c) são sistemas de exclusão política no sentido em que apontam para fechar os canais de acesso ao Estado por parte do setor popular e seus aliados, assim como para desativá-lo politicamente, não só mediante repressão, como também por meio do funcionamento de controles verticais (corporativos) por parte do

Estado sobre os sindicatos;

d)são sistemas de exclusão econômica, no sentido em que reduzem e adiam para um futuro impreciso as aspirações de participação econômica do setor popular;

e)são sistemas despolitizantes, no sentido em que pretendem reduzir questões sociais e políticas públicas a problemas técnicos, a serem elucidados mediante interações entre as cúpulas das grandes organizações acima referidas;

f)correspondem a uma etapa de importantes transformações nos mecanismos de acumulação nas suas sociedades, as quais por sua vez são parte de um processo de profundización\* do capitalismo, periférico e dependente(11).

É conveniente antecipar para uma melhor compreensão, que nossa categoria básica de análise, a do Estado Desertor, será construída sobre alguns elementos do Estado Burocrático Autoritário, com importantes diferenças de contexto, especialmente político, social e econômico. Por este motivo nossa pretensa construção baseia-se na variação do contexto político (democracia) e na culminação do processo de profundización(12) do projeto de dominação, agora por uma nova forma: o "novo" liberalismo, (neo-liberalismo).

Precisamente por concordar com a proposta de O'Donnell, sobre a necessidade de "historizar" as análises sobre

---

(11)O'Donnell, G."Desenvolvimento político ou mudança política" in O Estado Autoritário e Movimentos Populares de Pinheiro, P.S./Linz, J./Hobsbawm E./de Jong, R. Paz e Terra-RJ-1979.

(12)Neste texto optamos pelo uso deste termo em espanhol.

o Estado e a realidade, temos adotado o critério de "rastrear o Estado desde suas concepções primárias até reconhecer as formas que tem adotado em nossos dias. Nesse sentido, resgataremos outra contribuição de O'Donnell, G. sobre o Estado Burocrático Autoritário e suas "alianças" com o "capitalismo nacional" e com o "capitalismo internacional".

Estas questões têm um sentido particular quando os governos militares tomaram de assalto o Estado e um outro sentido, com a democracia. Assim, sem perder nosso percurso, o conceito de Estado Burocrático Autoritário de O'Donnell vai mostrando novos pontos de análise na transição à democracia e na própria democracia.

Por isso, este modelo tem sido criticado por Terrie Groth, especificamente pelo seu conceito de democracia "vista como restauração da mediação com a sociedade civil, especificamente permitindo o sufrágio e algum tipo de envolvimento na questão da sucessão presidencial.....noções mais ricas de democracia popular que ficam além do domínio do processo Burocrático Autoritário", (13). Esta colocação de Groth, T.R. é discutível uma vez que o processo analisado por O'Donnell não hierarquiza a democracia e sim a falta de democracia na sua mais ampla significação e esta questão será abordada no Capítulo III, onde falaremos da transição à democracia no Brasil e na Argentina.

---

(13) Groth, T.R. "Transição e Consolidação da Democracia" in O Estado e as Políticas Públicas na Transição democrática., Sobreira de Moura, A.(org.) Vértice 1989.

Nossa linha de trabalho, tendo deixado formuladas questões pendentes que logo retomaremos, encaminha-se agora para a análise do Welfare State (Estado de Bem-Estar). Partimos inicialmente do Brasil: do seu modelo Conservador de Proteção Social.

### III.3. Estado de Bem-Estar: desenvolvimento e crise

Uma clara e oportuna abordagem é feita pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp(14) -o NEPP- ao analisa as políticas sociais brasileiras num período que "vai da década de 30 aos anos 70". O relatório do Nepp de 1985 e de 1986 avança sobre a construção de um padrão de proteção social, do Estado de Bem-Estar. Assim, sustenta que durante este período foi construído esse padrão, "apoiado numa formidável máquina burocrática, que mobilizando um volume relativamente grande de recursos financeiros. Em 1985, por volta do 18 % do PIB" ..Este modelo de proteção social "cristalizou formas particularistas e corporativistas de privilégios e, finalmente, na sua dinâmica, operou sempre através de fortes mecanismos clientelistas, segundo uma "ética" do favor, da doação". Nesta análise aproveitaremos a perspectiva comparada de abordagem realizada pelo Nepp, no que diz respeito às tipologias de Welfares States.

Utilizaremos esta tipologia para fins de comparação buscando seus contrastes ao estendermos este modelo de análise à Argentina. Assim o fizemos, entre outras coisas, por considerá-lo completo enquanto alternativa de abordagem e visões do Estado do Bem-Estar. Vários países da América Latina possuem elementos significativamente semelhantes de sua história política e institucional, no que se refere aos modelos de Estado que foram se desenhando em um marco caracterizado pela permanente

---

(14)NEPP:Núcleo de Estudos de Políticas Públicas "Relatório sobre a Situação Social do País" Unicamp.Campinas SP 1989.

interrupção dos regimes democráticos, e consequentemente, pela abolição das garantias constitucionais; a produção de importantes transformações econômicas que ocasionaram mudanças na concepção do Estado e consolidaram as alianças políticas que aperfeiçoaram seus mecanismos de apropriação do Estado na democracia. Finalmente, vários elementos destas tipologias e comparações serão úteis para a construção de nossa categoria central: Estado Desertor.

Esta tipologia estabelece:

-Welfare Residual ou Marginal "conhecido como modelo liberal de política seletiva", apoiado "...em alguns princípios e proteção social", ..... "caracterizado principalmente por uma convicção: o Estado deve agir, na questão social ex-post factum, isto é, apenas quando os canais "naturais" de resolver as demandas sociais [o mercado e as famílias] não funcionem ou sejam insuficientes. As políticas do Estado, quando presentes, devem ter caráter seletivo, assistencial, dirigidas aos necessitados, e durar apenas enquanto permanecerem as situações de emergência que se suscitaram".

-Welfare Meritocrático-Particularista: em suas versões Corporativa e Clientelista, "caracterizado por um princípio estruturante, levando em conta a posição original do indivíduo no mercado de trabalho e, portanto, baseado no mérito, na performance profissional, na produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo ações do mercado.." "...Assenta-se basicamente na idéia de que a ação do Estado é necessária, no sentido de "corrigir" algumas distorções do mercado, mas é

complementar: é a posição que os indivíduos logram, por próprio mérito, alcançar no mercado, que deve reger a base de equação emprego-renda-contribuições sociais-benefícios proporcionais..."

"..É menos o princípio da igualdade, antes o da equidade que deve presidir a ação estatal"; e

-Welfare Institucional-Redistributivo: caracterizado "por uma política substancialmente universalista e igualitária (15), marginalmente temperada por uma política seletiva"... "É também conhecido como Social-Democrata. Nele, a responsabilidade estatal é associada ao conceito de direitos mínimos universais da cidadania no campo social. Em geral, eles só podem ser assim assegurados quando oferecidos através de equipamentos públicos gratuitos de acesso universal, em particular no que toca à educação, à saúde, e a uma renda mínima condizente com a situação de cidadania. A idéia forte que subjaz a tal padrão é de que o Estado, através da política social, deve compensar as desigualdades promovidas pelo mercado, devendo, portanto, responder a objetivos distributivistas, em nome de um maior grau de igualdade social".

Tal como antecipamos, estenderemos nossa análise à Argentina levando em conta que estes tipos de Welfare State., simplificam a realidade e dificilmente cada tipo seja o suficientemente abrangente como .."para recobrir todas as características de países particulares. A maioria deles atualmente, se encontra... nos intervalos entre os modelos. Não obstante

---

(15)Ascoli, U. citado pelo Relatório 1987 do Nepp op.cit.

isto, há nesta tipologia elementos que sendo próprios do Welfare State., são úteis para distinguir visões locais de tentativas de construir um Estado de Bem-Estar que na prática nem as sociedades brasileira e argentina, conseguiram ver. Neste sentido, resgatar algumas notas que identificam a apropriação e a utilização do Estado destes países, em benefício de minorias no poder nas últimas décadas, confirma a análise de Chaui, M.... "no Brasil, nunca tivemos o Estado de Bem-Estar Social, pelo contrário, aqui reina a república oligárquica a serviço dos interesses de uma classe social"(16).

O modelo do Bem-Estar, cujo fim foi declarado sem que ele fosse conhecido até a década de oitenta no mundo subdesenvolvido, se apoiava em "três pilares do denominado grande consenso keynesiano"(17), a saber:

1º)"a defesa da economia mista, com forte participação de empresas estatais na produção de bens e serviços, e a crescente regulamentação das atividades do setor privado por meio de legislação específica";

2º)"a montagem e ampliação do "Estado de Bem-Estar", baseado na transferência de renda para certos grupos da sociedade (idosos, crianças, deficientes, desempregados), buscando promover algum tipo de justiça distributiva;

---

(16)Chaui, M.: "De alianças, atrasos e intelectuais" Folha de S. Paulo. Caderno Mais 6.8.24/04/94.SP

(17)Giannetti da Fonseca, E.: "O méritos e limites do tatcherismo" Folha de S. Paulo. Caderno 2.10 do 20/03/94. SP

30) "uma política macroeconômica ativa de manipulação da demanda agregada através de estímulos fiscais e monetários e voltada acima de tudo para a manutenção do pleno emprego no curto prazo".

Na década de oitenta, a forte influência dos governos de Reagan e Thatcher sobre as administrações de nossos países, as manifestações locais do Welfare State se esfumaram frente ao ataque frontal aos três pilares antes descritos.

No plano local, é possível reconhecer a nível das lideranças políticas e empresariais um ataque radical a um modelo de Estado que nunca existiu -ou pelo menos nos moldes em que se expressa seu ataque-, seja pela difusão de debates em torno da Reforma do Estado e seu papel, ou pela aplicação do tatcherismo nos sucessivos planos econômicos com que os governos brasileiro e argentino vem submetendo setores maioritários da sociedade nestes tempos.(18)

-----  
(18)O que identificaremos no surgimento do Estado Desertor (nos itens seguintes) está vinculado a processos estruturais e conjunturais da presença prolongada no governo de gestões com um perfil netamente favorável ao desmantelamento do Estado do Bem-Estar (ou de suas manifestações locais) como uma de tantas maneiras de consolidar estensões cada vez maiores de hegemonia. Este estado desmantelado, o Estado Desertor, é fraco, incapaz de respaldar o Estado de Direito, débil para lutar contra cartéis e monopólios, débil para manter sólidas as finanças do Estado, débil para estabelecer um padrão mínimo de benefícios sociais que possam garantir uma vida decente e finalmente débil para defender a nação. Tenho trabalhado esta construção contrapondo uma simulação semântica a um parágrafo do texto da conferência que Thatcher, M., pronunciou ante empresários e políticos conservadores de São Paulo e do resto do Brasil.(20/04/94)(in Giannetti da Fonseca, E.op.cit)

### III.5. Crise do Estado, Neoliberalismo e Estado Desertor

A dependência, não só como uma das qualidades que assumiu o Terceiro Mundo, mas também como sujeição, e/ou subordinação, tem produzido múltiplos efeitos nos países da América Latina. Além dos inumeráveis problemas econômicos, esta condição (a dependência) teve sua manifestação também a nível das lideranças que expressam o pensamento nacional destes países.

Não nos deteremos a explicar como os cidadãos latino-americanos, de um modo geral, começaram a escutar, interessar-se, discutir e posicionar-se sobre a denominada crise do Estado ou crise do modelo ou crise do papel do Estado; aceitaremos a questão como um fato das multifacetadas da dependência. O paradigma sugerido e às vezes imposto, sempre foi externo à nossa realidade.

É impossível descontextualizar esta análise da influência das questões econômicas e políticas internacionais e nacionais. De fato, o debate instalado nas sociedades sobre a crise do modelo de Estado -intencionalmente ou não- acabou produzindo uma relação concatenada de acontecimentos que se cristalizou na deserção do Estado em áreas ou papéis que tinha desempenhado (ou tentou desempenhar) por décadas.

A questão, assim colocada, avançou para um lugar comum, próprio de tempos onde as mudanças que acontecem são abrangentes em termos mundiais, são velozes no que diz respeito à produção de efeitos múltiplos, e as reações a elas são tão diversas que pode-se falar em "crise dos paradigmas para compreen-

der a realidade social" (19)

Segundo Tedesco, J.C., "em alguns casos, felizmente escassos, a crise estimula a defesa de velhos modelos totalizadores, acentuando ainda mais seu caráter dogmático. Em outros, mais frequentes, promove a preocupação pelo particular e imediato, privilegiando um suposto pragmatismo desvinculado - aparentemente- de orientações e modelos de alcance mais amplo".. Já para Kazancigil, "as reflexões sobre o Estado constituem um caso ilustrativo deste debate teórico. De um lado, existe um processo de globalização do modelo de Estado Moderno, próprio de países da Europa Ocidental, que estimula proposições de caráter universal; e de outro, esta tendência contrasta com a enorme diversidade sociocultural e política que existe nos países do Terceiro Mundo"(20).

Indiscutivelmente a possibilidade de questionar o papel do Estado é um fato das novas democracias do Brasil, e da Argentina, como também do resto dos países da América Latina e é por esse motivo que, como já antecipamos, a democracia será o pivô de análise porque o seu advento é o acontecimento da década de oitenta para a região, e porque a mudança do mapa político latino-americano da segunda transição nas novas democracias acabou produzindo um novo conceito de Estado, cujos perfis mostraram-se mais claros no final da década e apresentarão

---

(19)Tedesco, J.C."El rol del Estado en la educación" in Final do Século-Desafios da Educação na América Latina. Cortez 1989 SP  
(20)Kazancigil, Ali:"L'Etat au pluriel. Perspectives de Sociologie Historique. Paris, Económica/Unesco, 1985 in Tedesco, J.C.op.cit.

maior claridade as notas que outorgam status teórico ao Estado Desertor.

A década de 80 teve governos republicanos nos Estados Unidos da América, na Inglaterra, o partido Liberal, e a América Latina teve governos militares que iniciaram a transição à democracia. Este dado que parece isolado e descontextualizado será integrado à nossa análise para explicar parte da denominada "Teoria da Condicionalidade Política" originada a partir da Dívida Externa latino-americana e intimamente ligada à política exterior norte-americana para a região e à política econômica nacional local (21) do Brasil e da Argentina.

O novo papel do Estado dependerá em grande medida deste fato em termos gerais e específicos, como veremos mais adiante, pois a grande parte das "sugestões" relativas à política econômica dos organismos credores (e fiadores) internacionais para América Latina contém deliberadamente um conjunto de medidas que, viabilizadas na **aprovação** das "Cartas de Intenções", representam na prática o afastamento do Estado de setores que envolvem o setor público e suas políticas, assim como sua redução à **mínima expressão**, configurando portanto o começo da deserção.

Existem (de um modo mais evidente no final da década) uma grande quantidade de indicadores que ajudaram a

---

(21) Estas relações baseiam-se em textos de Bacha, e Rodriguez "Recessão ou Crescimento?" O FMI e o BIRD na AL RJ 1987 e de Reimers, F. "Deuda Externa y Financiamiento de la Educación. Su impacto en Latinoamericana. Unesco-Orealc. Chile 1990.

identificar a deserção do Estado, entendida como abandonar, deixar, renunciar, desistir, conceder, ausentar-se, afastar-se, desviar-se, omitir-se, fugir ou retirar-se, abandonar a causa ou ideais...

Explicar a deserção do Estado ou mesmo definir o Estado Desertor, significa ir ao encontro de sua gênese, localizando-o historicamente, enquadrando-o suficientemente com a realidade econômica, expondo suas principais consequências e descrevendo suas principais características.

Para tornar possível esta construção, faremos uma combinação de dois esquemas de análise. O primeiro, proposto por O'Donnell, G. (22), diz respeito aos Tipos de Sistemas Políticos e sua sequência histórica: Oligárquico, Populista (incorporador) e Autoritário-Burocrático (excludente e não democrático), analisados dentro de três dimensões: a) a Estrutura do Regime Político Nacional; b) a Classe e a Composição Setorial da Coalizão Dominante e c) As Políticas Públicas decisivas.

O segundo esquema proposto por Tedesco, J.C. (23) levou-nos a pretender: "-Colocar a análise do papel do Estado (na educação nacional) no contexto global da análise do Estado e suas relações com a sociedade civil e com o conjunto dos atores sociais...;

-Descrever o comportamento do Estado

---

(22) O'Donnell, G. "Apuntes para una Teoria del Estado" in Collier, D. (org.) "O Novo Autoritarismo na América Latina" Paz e Terra RJ 1982.

(23) Tedesco, J.C. op.cit.

nos últimos anos, desde o impacto da crise económica e social que vive a América Latina....

-Refletir sobre o futuro das relações entre Estado-Educação e Sociedade no contexto de um processo de desenvolvimento que pretenda satisfazer objetivos de crescimento com equidade social..."

Tentaremos responder as interrogações que aparecem nestas propostas de análise. Objetivamos também, descobrir e descrever a construção, e posterior desenvolvimento, do Estado Desertor.

Se as democracias latino-americanas são o facto político mais importante para nossas sociedades na década de oitenta, elas trouxeram consigo a vigência de garantias constitucionais que, direta ou indiretamente, pautaram o papel do Estado na democracia. Por este motivo, vincular o conceito de Estado à relação entre deveres e direitos do Estado, e dos cidadãos, num período constitucional, significa colocar no foco de nossa atenção o papel do Estado em relação com a sociedade civil e com o conjunto dos atores sociais.

Indaga-se sobre a magnitude do seu abandono, afastamento ou deserção no terreno das políticas (públicas) decisivas.

Neste ponto de análise é pertinente advertir que é indispensável o conhecimento dos conceitos de: democracia, público-privado, garantias, direitos e deveres constitucionais, cidadania, políticas públicas, estado e neoliberalismo, que subsidiarão elementos para uma melhor compreensão da questão da

deserção do Estado desde a perspectiva teórica, semântica e histórica, assim como facilitar a justaposição e a comparação com aspectos concretos nos capítulos seguintes.

### III.5.0 surgimento do Estado Desertor: a busca do status teórico ou um modo de olhar o Estado ?

Para o estudo dos processos que tiveram incidência no surgimento do Estado Desertor faz-se necessário explicitar um conjunto de questões temáticas conexas.

O Estado Desertor, em primeiro lugar, é um produto de nossas sociedades capitalistas, que embora pertencentes a um capitalismo periférico (típico da América Latina subdesenvolvida), possui características do Estado Capitalista como custódio e agente do interesse geral -interesse de classe que inclui um papel de custódia na reprodução da classe dominada enquanto dominada-, constitui uma variedade deste Estado Capitalista que se distingue de outras tipologias típicas das ditaduras, por surgir num tempo democrático caracterizado pelo estado de direito; e, finalmente, pelas garantias constitucionais próprias das novas democracias na América Latina da década de 80.

Segundo, tínhamos antecipado que utilizaríamos elementos teórico-metodológicos fornecidos por O'Donnell, G., na construção do Estado Burocrático Autoritário, para buscar proporcionar o status teórico do Estado Desertor.

A seguir estabeleceremos os pontos que caracterizam o Estado Burocrático Autoritário, a partir de onde foi surgindo o que denominaremos Estado Desertor:

1-Sua "base principal é a grande burguesia altamente oligopolista e transnacionalizada", e este fato, que tem

o caráter histórico da acumulação, consolidou-se particularmente à sombra das democracias política e socialmente fracas, nesta década, através de transições permeadas de continuismo.

2-"Institucionalmente é um conjunto de organizações no qual adquirem peso decisivo: as especializadas na coerção, bem como as que tentam levar a cabo a "normalização" da economia. Ambas têm duas tarefas: -a reimplantação da "ordem" na sociedade mediante a subordinação do setor popular e -a normalização da economia". Esta utiliza o **normalizar** como estabelecer uma ordem definida pelo seu **caráter excludente** e porque as formas de coerção do poder militar foram substituídas por formas **institucionalizadas de coerção na democracia**.

4-"É um **sistema de exclusão política** que produz uma ordem particular na sociedade e viabiliza seu futuro, visando consolidar a dominação social (que garante), para depois de conseguida a normalização da economia, **retomar um crescimento**.

Este crescimento, fortemente transnacionalizante e orientador da distribuição geral dos recursos". A exclusão política acontece na medida em que progressivamente os espaços públicos, que caracterizariam a democracia, vão sendo reduzidos, e os serviços públicos degradados com a rapidez com que o Estado é reduzido e levado a abandonar, {deserção} gerando assim um vazio que é preenchido pelo setor privado. Este setor só ingressa, onde os espaços são rendosos. Caso contrário, ocorre o abandono onde os ganhos económicos estão ausentes ou oferecem riscos.

5-"Esta exclusão provoca a supressão da cidadania e da democracia política. Suprime por tanto as duas mediações fundamentais entre Estado e Sociedade: a cidadania e o popular".

A mudança do contexto político-institucional, de regimes ditatoriais para democracias, faz com que a perda da função de **mediação** comprima o significado do público até extingui-lo, e amplia implicitamente o significado do privado e do não estatal, caracterizando a deserção.

6-"A exclusão é exclusão econômica". Os discursos oficiais têm tentado mostrar o fim do intervencionismo estatal na economia, para ceder -aberta ou disfarçadamente- seu papel a grandes interesses econômicos e favorecer hegemonias históricas. No embalo das mudanças políticas e econômicas mundiais, as novas e frágeis democracias são prisioneiras fáceis destes interesses, produzindo como consequência um panorama desolador, onde observamos indicadores qualitativos e quantitativos da deserção do Estado, e do agravamento da situação de setores majoritários da vida nacional destes países.

7-Esquecimento das questões sociais e despolitização no seu tratamento. No contexto político, típico da democracia, o esquecimento das questões sociais e a despolitização do seu tratamento advêm como consequência:

-da crise do papel do Estado avaliado a partir da eficiência liberal e da ineficiência do Estado do Bem-Estar;

-do conceito do "estado mínimo"

-da crença na existência e no poder da "mão invisível" do mercado.

-da existência concreta da crise do Estado em quanto: legalidade, burocracia e defensor do interesse geral.

-do peso político -mais evidente- do neoliberalismo (pós-liberalismo(24) ou neoconservadorismo) nos governos escolhidos democraticamente no final da década. [leia-se os governos de Collor de Mello no Brasil e Menem na Argentina].

Muitas das características que deram status teórico ao modelo do Estado burocrático autoritário permanecem quase inalteradas em tempos democráticos e são de fato antecedentes da deserção do estado.

Isto reforça ainda mais a hipótese de existência do Estado Desertor que emerge após o choque com as garantias constitucionais consagradas aos cidadãos, e põe em evidência o caráter transcendente de um debate sobre os deveres do Estado e sobre os direitos que surgem do conceito de cidadania e do significado de público.

Se o Estado Desertor é aquele que, sendo excludente econômica, política e socialmente, acaba abandonando e renunciando a suas funções em áreas sociais básicas, concedendo ou se omi-

---

(24) Encontrei recentemente um artigo muito pertinente e oportuno do Prof. Dr. Saviani, D. do Caderno Cedes "Estado e Educação onde pergunta (e responde) sobre o Neo-liberalismo ou Pós-Liberalismo. Educação Pública, Crise do Estado e Democracia na América Latina.

tindo(25) do cumprimento de seus deveres, deveres estes que, são impostos pela prática do exercício da vida em democracia, atingindo assim os direitos dos cidadãos, existem, portanto, formas de verificar "essa deserção"?

Isto pode ser analisado no conjunto das políticas públicas básicas para áreas sociais e outras de ordem macroeconômico como também, no suporte político e financeiro correspondente onde se definirão conjuntos de prioridades que explicitem ou não a relação entre Estado/produtor da equidade social.

E quando e a propósito de que o Estado teria desertado ?

Estas perguntas merecem atenção e justificativas. Em parágrafos anteriores, mencionamos que, durante a década de 80, a crise do estado e do papel do estado -como debate instalado em distintos níveis da sociedade- aparece como uma argumentação que foi crescendo e passou desde críticas à ineficiência estatal "tanto desde perspectivas neoliberais, como desde perspectivas de esquerda" (27) até converter-se em um discurso antiestado que se disseminou pela classe dirigente e pela sociedade sul-americana, com bastante rapidez quanto a aparição do "Estado moderno na sua versão contemporânea, isto, é o Estado keynesiano, Estado-bemfeitor, Estado-providência, ou como quer que se denomine a forma que assumiu o Estado capitalista-democrático, a partir da

---

(25)A concepção e a omissão são dos conceitos que discutí brevemente com o Prof. **Jamil Cury**, na reunião da Anped de 1993 ao apresentar como comunicação esta pesquisa.

(26)Tenho trabalhado (embora brevemente) esta idea em "**Cambiar la educación**" Ed. Grafisur.Tierra del Fuego Argentina 1990.

(27)Tedesco, J.C. op.cit.

pós-guerra..."(28)

Sem dúvida, há uma distância exígua entre as críticas ao papel do estado e sua crise por um lado, e a deserção do estado encoberta no estado mínimo, por outro. Unem-se neste ponto duas questões: a hegemonia das políticas neoliberais atuando em distintos regímenes (o autoritário e o democrático) nos últimos 30 anos e a crise da dívida externa, como um complicador que tem abalado profundamente não só questões macro e microeconómicas dos países endividados, como tem se comportado como um elemento decisivo da vida político institucional destas sociedades.

E é, precisamente na transição democrática latino-americana, que tentaremos verificar como "a aplicação de diversas fórmulas de inspiração neoliberal não teve melhores resultados em terras latino-americanas"(29), e tem produzido uma quantidade de indicadores estatísticos alarmantes em "setores sociais essenciais".

O Estado Desertor pode ser verificado através da dualidade público-privado, principalmente porque o espaço público -como um valor- que caracteriza a democracia, adquire uma significação carregada que, progressivamente, vai sendo menor na medida em que o estado vai-se fazendo "mínimo" e retirando-se dos setores sociais essenciais.

---

(28)Schmitter, P."El futuro del Estado benefactor. Crisis y regulación estatal; dilemas de política en América Latina y Europa" GEL. Buenos Aires 1986.

(22)Borón, A.A."Memórias del Capitalismo Salvaje. Argentina de Alfonsín a Menem" Ed. Imago Mundi Buenos Aires. 1991

Neste sentido, a qualidade de "desertar" não significa "privatizar" o público como imperativo imediato, mas a omissão, (como efeito moral e jurídico de algo que devia ser feito pelo Estado) provoca a degradação do público. Assim o público não é resguardado e a concessão assume o caráter de privatização do público. A deserção do Estado tornaria inviável o acesso a esses espaços públicos por serem progressivamente reduzidos e até inexistentes ou por serem inatingíveis.

Desertar significa abandonar, e nosso caso é abandono do que é público; omitir-se, renunciar e deixar de "atender" uma parcela da realidade social que lhe é inerente (ao Estado), é a outra face da questão.

Visto noutra perspectiva, o Estado Desertor é legitimado pela democracia (como canal institucional de acesso ao poder), pois precisamente, com o advento da volta dos regimes democraticos da década de '80 e dentro das vias institucionais características deste mesmo, grupos políticos obtiveram o poder nas urnas, plenamente entrosados com setores e projetos gravemente antiestatizantes.

Velhas alianças foram refeitas, desta vez na democracia, (e em nome da democracia). Isto foi assim porque as péssimas condições (econômicas) em que foram encontrados o Estado, e as sociedades destes países, após os governos militares, fizeram com que o seu futuro democrático fosse incerto. Seja porque as demandas sociais ao Estado eram e são cada vez maiores, ou seja porque as crises políticas vinculadas ao péssimo estado da

economia, e a rearticulação de grupos no poder, eram e são tão graves que a incerteza e o temor pela quebra da ordem institucional e a queda do regime democrático são uma constante e uma possibilidade sempre relembrada.

Um aspecto que permanentemente voltará à nossa análise é a relação entre **Estado e estado de Direito**, pois a definição desta relação põe em evidência a magnitude da deserção.

O estado de direito corresponde à democracia tanto quanto esta o legitima. Mas a questão pendente é, até que ponto as denominadas garantias constitucionais que constroem a vigência do estado de direito são mesmo **garantias**, quando os grupos no poder dão sinais evidentes de sentir que a Constituição entrou em colisão com o tamanho do Estado que esses grupos pretendem?

Reiteradamente tentaremos fugir da tendência de nos remetermos a alarmantes cifras estatísticas desta década passada; mas sem cair nelas, bastará um exemplo para entender o significado do termo "magnitude"... O estado desertou em pontos-chaves de suas políticas públicas decisivas. Não admitir que o analfabetismo, a evasão escolar, a pobreza, a miséria, a fome, a mortalidade, o cólera ou as grandes epidemias são o resultado desta deserção, é quase que impossível pois, a partir de um ponto de vista concreto, os dados e as estatísticas nos corroboram.

Nesta década, entre outros determinantes do surgimento do Estado Desertor, pode-se contar a irremissível tendência a implementar modelos ou paradigmas em moldes sociais totalmente distintos (e até inadmissivelmente contraditórios),

de onde foram aplicados com sucesso. O clássico esquema de implantação de modelos econômicos e políticos que caracterizaram o Estado Moderno europeu no contexto dos países da América Latina, ou mesmo a prática imposta pelos organismos credores internacionais de "aprovar Cartas de Intenção" elaboradas sob suas "sugestões", constituem exemplos desta situação.

Também pareceria inegável, a combinação perversa de modelos sugeridos de reorganização do Estado e endividamento externo. Esta análise encobre mediações e leituras diversas do significado de modernidade para o Estado. Como poderá observar-se, durante as gestões democráticas da década de 80 nos dois países em análise, houve dois momentos que, coincidentes com o decorrer das administrações, mostraram uma aproximação ao discurso da modernização associada a mudanças na organização da economia e na reforma do papel do Estado, dotando-o de racionalidade. Há, também nestas questões, diferentes mediações (desde a classe dirigente para a sociedade) da modernização e leituras dos valores essenciais deste processo necessário a ser operado no Estado. No entanto, na prática, as consequências da implementação da modernidade no Estado apresentam traços de anacronismo e irracionalidade que negariam a essência da modernidade(30), destroem o Estado como lei, como conjunto de organizações burocráticas e como defensor do interesse geral. Assim, a cidadania,

---

(\*)P/S: Sobre o final desta tese (abril, 1994) teve contacto com o texto de Ferreira dos Santos, J. "O que é o pos-moderno" onde utiliza o termo "deserção" no sentido da característica dos tempos pós-modernos, in Coleção Primeiros Passos. 165 Edit. Brasiliense, 11ª Ed. SP 1993.

nominalmente consagrada na Constituição, transita percursos de progressivo declínio de sua intensidade, sinal grave dos riscos do "darwinismo social"(31) a que estariam expostas estas sociedades.

O Estado Desertor foi nutrindo-se de muitos elementos que definiram ainda mais suas características. Este fato possui um caráter progressivo, desde que os governos do regime militar dos generais **Figueiredo e Bignone** iniciaram a transição ao regime democrático para os civis **Sarney e Alfonsín**, e destes para **Collor e Menem** respectivamente. É progressivo porque os governos emergentes de uma realidade política, econômica e social interna, própria, não permaneceram isolados às mudanças do contexto mundial que aconteceram nessa década e, principalmente, por que isto comprova, mais uma vez, os efeitos da dependência, e desvenda nossa realidade.

---

(31) Este termo pertence a Draibe, S. in Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo "As políticas Sociais e o Neoliberalismo". Revista da USP. Nº:17 SP. 1993

## CAPITULO IV

### IV.1. Cenários do Brasil e Argentina na década de 80.

A década de 80 representa, principalmente pela repercussão e desdobramentos dos fatos nela acontecidos, um tempo transcendental no renascimento das democracias da América Latina e em especial das democracias do Brasil e da Argentina.

Para reconstruir os cenários da década, situamo-nos na denominada **transição à democracia**, porque alguns elementos que marcaram este processo são decisivos para compreender os primeiros governos democráticos após longas e penosas ditaduras e esclarecer nossa análise na ocasião da transferência do poder de militares a civis, assim como a primeira troca entre civis no governo do Brasil e da Argentina.

A análise das características que assumira a transição no Brasil e na Argentina não deixa de contemplar os processos extra-nacionais (determinantes de efeitos na realidade local) como também de reconhecer a identidade e os perfis próprios que este processo foi adotando em cada país.

A experiência autoritária dos militares estendeu-se por vinte e um anos no Brasil (de 1964 até 1985) e na Argentina por uma intermitente sucessão de assaltos à democracia que remontam a 1966, e têm seu topo máximo nos sete últimos anos que se seguiram ao derrocamento do governo peronista em 1976 (até fins de 1983).

A erosão dos governos militares comandados pelos generais Figueiredo, no Brasil, e Bignone, na Argentina, que desembocaria na normalização democrática e institucional, obede-

ceu a fatores diversos entre os quais pode-se mencionar a "crise que a partir de 1981 vem afetando a maioria das economias da região" (1), assim como as falidas políticas de ajuste que estes governos puseram em prática, para reduzir o desequilíbrio econômico externo.

Os efeitos destas medidas na população, como "o aumento do desemprego, aguda queda da formação de capital, considerável e generalizada baixa do ingresso por habitante, a diminuição dos salários reais e a aceleração da inflação" (2) contribuíram para agravar o clima político e facilitar a perda de controle sobre a sociedade que tinha caracterizado estes governos, acelerando a abertura política como saída emergencial da situação.

Neste contexto, a transição à democracia ainda seria objeto de um tratamento político reservado no que diz respeito à forma que adotaria em cada país e este fato marcará nitidamente os perfis da cada transição e cada democracia. Estes processos puseram em evidência a relação dependente que tiveram, neste âmbito, as cúpulas militares e civis sobre a política dos EUA para a região.

A derrota militar na Guerra de Malvinas trouxe para a Argentina, e para o resto do continente, sensíveis modificações da política continental dos EUA, que procurariam, daí em diante, superar o autoritarismo, realinhando o Brasil, a Argenti-

---

(1) Cepal: "Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento". México, DF 1986.

(2) Cepal: "Crisis económica...op.cit.

na e o Uruguai na formação de um mercado comum, embora se esforçassem em salientar a importância política (e não econômica) da mudança.

Esta opção -a de não apoiar ditaduras militares na América Latina- significava uma clara decisão baseada na crença de que, pela via democrática, puderam legitimar-se as mesmas políticas agora conduzidas por civis em cenários democráticos.

É precisamente, atendendo à **reconstrução dos cenários** que caracterizam nosso enfoque comparativo, fez-se necessária uma visão do processo de transição desde várias perspectivas. O econômico, o político e o social, pelas suas singulares características, são aspectos da realidade fortemente intervenculados, ora tendo em vista a situação da América Latina, ora atendendo as peculiaridades do processo de transição dos governos brasileiro e argentino.

A década de oitenta mostrou que "do ponto de vista econômico....o modelo implementado no Brasil pelos militares depois de 1964, continuou o mesmo nos anos 80: concentrador da renda, excludente, voltado para o mercado externo. ...A incapacidade de manutenção dos índices de crescimento econômico dos anos 70, a crise gerada pela sucção das reservas nacionais para pagamento da dívida externa (3) (a qual se multiplicou assustadoramente) e a falta de **legitimidade política** dos governantes levaram à crise, à recessão econômica e ao desempre-

---

(3) Gohm, M. da G.M. "Movimentos Sociais e luta pela moradia" Introduc. Ed. Loyola. São Paulo. 1991.

go no início dos anos 80.... A crise do petróleo e em seguida a crise da dívida paralisaram não apenas o Brasil, mas toda a América Latina...

No Brasil, a **estratégia de modernização autoritária** mostrou-se ineficaz para reduzir as desigualdades sociais e promover um mínimo de desenvolvimento social que integrasse as classes populares e as mantivesse amorfas sob o jugo das elites dominantes. Sequer as camadas médias escaparam ileesas à incapacidade da Nova República de reordenar o cenário nacional. Assistimos à queda do poder aquisitivo das classes trabalhadoras em geral, à extinção de políticas sociais na área da habitação, ao sucateamento dos setores da educação e da saúde, etc. Planos e mais planos econômicos foram promulgados em busca de soluções milagrosas para um doente crônico: o modelo de acumulação vigente". (4).

Noutro cenário, o político, "os anos 80 foram de politização do setor social, de generalização da política para toda a sociedade. Das eleições para governadores em 1982 às eleições para presidente em 1989, passando pela Campanha pelas Diretas" (e pelos desdobramentos gerados pela Constituinte), "houve uma mobilização intensa".(5)

Certamente as diretrizes que organizam a análise precedente nos permitem refletir com mais clareza sobre o caso argentino, uma vez que a partir deste ponto, as semelhanças e diferenças tornar-se-ão evidentes.

---

(4)e(5) Gohm, Ma. da G. Op.cit.

Na década de 80 não só se produz uma mudança de regime nos países do Cone Sul, como também "se produz outra mudança que inclui dimensões econômicas, sociais e culturais: uma verdadeira mutação social". (6)

O denominado "Processo de Reorganização Nacional" que assumiu o poder na Argentina em 1976, além de representar o mais claro exemplo de descontinuidade institucional, procurou no plano econômico, "maximizar as exportações e o mercado externo, sob orientação dos setores mais concentrados e oligopólicos do país".(7)

Num contexto de crise mundial por interdependência, originada pela mundialização da economia e pela elevação das taxas de interesse nos Estados Unidos, a situação do caso argentino agravou-se pela forte pressão do endividamento externo, com claros desdobramentos políticos e sociais.

Há neste ponto, um elemento comum aos dois países: o surgimento da "inovação" econômica da década: **as políticas de ajuste estrutural**. A gênese deste fato localiza-se em 1982, quando os países centrais começaram a "exigir o pagamento da dívida e impuseram o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial como organismos supervisores da reestruturação periférica. Diminuíram-se os empréstimos e elevaram as taxas de interesse provocando uma inversão drástica no fluxo de capitais: de receber transferências positivas", Argentina e Brasil (assim também

---

(6)e(7)Garcia Delgado,D."Estabilización y modernización: dos conflictos estructurales de la transición argentina" Instituto de la Facultad de Ciencias Sociales.CONICET (mimeo) Buenos Aires 1990.

como o resto dos países da América Latina, converteram-se "em exportadores de excedentes financeiros, com perigosas consequências tanto para seu desenvolvimento económico quanto para sua estabilidade política.(8)

#### IV.2.Percursos da transição. Aproximação conceitual

Os procesos denominados "de abertura política" são diferentes no Brasil e na Argentina porque, embora tenham um destino semelhante que desembocaria na democracia, percorrem uma transição por caminhos decisivos e diferentes em velocidade e características da ruptura entre um regime e outro.

Atendendo à necessidade de efetuar uma análise mais aprofundada destes processos envolvendo a transição, devemos ressaltar que este termo vincula a democracia ao estado como componentes essenciais da discussão e, portanto, ingressaremos em especificidades sobre o sentido outorgado a eles, como eixo de posteriores interpretações do processo democrático para os casos brasileiro e argentino respectivamente.

Como os anos 80 são caracterizados por marcar o início da transição, estamos entendendo este termo como um perio-

---

(8) Smith, W.: "Políticas económicas de choque y transición democrática en la Argentina y Brasil", Revista Mexicana de Sociología, Nº 2 1988 e Edward, S. "Deuda Externa y ajuste estructural", Conferencia de Ministros de Planificación y Educación, Bogotá, Colombia Abril de 1988.

do que se caracteriza "por (9) uma forte ambiguidade, que advém da coexistência de elementos de cada um dos dois polos entre os quais transita: o pólo autoritário e o pólo democrático.

Braslasvky (1989) diz que "isto não oferece discussão por quanto a ambiguidade e a coexistência de elementos seriam consensualmente aceitos". De fato, como veremos mais adiante, com maior ênfase na gestão de Sarney que na de Alfonsín, estas características eram notáveis. "A transição teria começado quando se convocou aos partidos políticos para que se transformassem em protagonistas de uma saída combinada a partir de um modelo de sociedade marcada pela existência de um governo de força (polo autoritário), liderado pelas forças armadas, para um governo eleito, civil, conduzido por membros dos partidos políticos. A transição terminaria quando o governo eleito tomasse posse dos assuntos do Estado, organizando-o de acordo com um corpo de leis e regras consensualmente aceitas pelos representantes da cidadania"(10).

A duração da transição constitui o ponto de maior ambiguidade, devido à variabilidade e diversidade de aspectos que se levam em conta para determiná-la, "seria variável, mas relativamente breve, não se estendendo além de um ou, quando muito, uns poucos anos".

---

(9) Delich, F. "La construcción social de legitimidad política en procesos de transición a la democracia" Crítica y Utopia, Nº:9, Buenos Aires 1983.

(10) Braslasvky, Cecilia, 1989 "Prólogo de Educación y Transición a la democracia. Casos Argentino, Brasileiro e Uruguayo." Orealc-Unesco Santiago de Chile Chile 1989.

No trabalho sobre os casos brasileiro e Argentino produzido por Cunha, L.A. e Braslavsky, C., eles utilizaram o termo "transição" para referir-se a um período que não finalizou só com a posse dos eleitos, mais sim que se prolonga no tempo.

Muitos daqueles autores que optam pelo uso "extensivo" do conceito de transição, nem sempre aceitam que ela durará até que consensualmente se comece a considerar que concluiu". Há que reconhecer na transição uma alto grau de dependência da extensão do conceito de democracia que se utilize como referência. Como a transição é à democracia, sua definição adquire importância.

Groth, T., avançou neste tema orientando sua análise sobre "o conteúdo burguês da transição democrática na teoria e na prática", envolvendo, da mesma forma que Braslavsky, a relação deste conceito de transição com o da democracia. "Dependendo de nossos modelos ou definições de democracia há várias perspectivas de transição possíveis". Assim, existiriam dois "rumos da transição": um **burguês**, que "implica uma volta ao governo das leis em vez de homens, eleições regulares, garantias jurídicas de direitos civis...enfim, um sistema de "regras de jogo"(11) definidas consistentemente, com um modelo de representação política de pluralismo" e outro **revolucionário**, que implicaria além desta mudança, uma "redistribuição de poder entre clas-

---

(11) Groth, T.R. "Transição democrática: burguesia versus os rumos da revolução" in O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática" Sobreira de Moura, A.(org) Grande Brasil-Veredas. Vertice edit. Massangana, Recife PE 1989.

ses sociais, uma reconstituição da economia política, uma inclusão de um componente político-social na questão de direitos humanos, enfim, uma transição do capitalismo para o socialismo".

Assim como a transição requer uma conceitualização que nos permita uma melhor compreensão, na maioria das análises que consultamos temo-la encontrado "atrelada" e condicionada ao conceito de democracia. Sendo assim precisamos demarcar algumas considerações sobre esta categoria:

A democracia, da mesma maneira que a transição, recebeu no início da década de 80, uma série de acepções, nas quais, segundo Graciarena, J., podemos observar três ênfases: em primeiro lugar o grupo daqueles que reservaram o termo democracia para designar a "reinstauração das normas constitucionais e a plena vigência das liberdades públicas". Em segundo lugar, houve aqueles que priorizaram o uso da categoria para o estabelecimento de práticas sociais de solidariedade e respeito na sociedade. E finalmente, em terceiro lugar, tivemos os setores que entenderam que, a verdadeira democracia como o processo, devia "permitir e promover a participação direta dos cidadãos nas deliberações e na gestão das diversas questões que os afetam.." (12)

Vinculando-se democracia e justiça social, estas especulações em torno da transição e a democracia, mostraram uma preocupação que ainda se mantém: a necessidade de "consolidar uma ordem política e práticas democráticas através de logros

---

(12) Graciarena, J. "La democracia en la sociedad y en la política Apuntes sobre un caso concreto", in Pizzorno, A. y otros, Los límites de la democracia. CLACSO, Vol 2, Bs As., 1985.

socioeconômicos." Braslavsky afirma que.. "na democracia se devia produzir mais e distribuir melhor porque essas seriam as únicas garantias para sua estabilização. A democracia deveria incorporar intrinseca, (e não complementarmente), a justiça social.

A vigência das normas constitucionais e das liberdades públicas a "existência de práticas sociais de solidariedade e respeito e a predominância dos valores correspondentes, a ampliação da participação direta, a produção crescente de bens e serviços necessários para o melhoramento da qualidade de vida da população e a distribuição equitativa desses bens", são elementos constitutivos das democracias "ideais" e tem-se convertido em anseios das democracias da América Latina.

Neste ponto podemos tentar integrar as categorias da transição e de democracia. Dizemos integrar, significando uma tentativa de obter uma visão mais ampla de forma termos uma aproximação a um conceito, de maneira tal que eles permitam uma leitura da realidade e uma melhor vinculação com outros conceitos fundamentais para o entendimento dos anos 80 que são os de: Constituição, Cidadania, e Equidade Social. Isto porque na perspectiva do Estado no contexto de transição democrática, aqueles três conceitos têm adquirido um valor essencial em torno do qual é analisada sua qualidade desertora das políticas estatais.

Como veremos a seguir, a incorporação progressiva de "notas" que completam a noção de democracia reproduz uma visão retardataria e extensa da transição. Assim se nos apoiamos no conceito de democracia antes descrito, integrando as três vi-

ões descritas por Graciarena, J., a transição brasileira e argentina continuaria seu processo ainda depois do acontecimento histórico que representou a transferência do governo de Sarney a Collor de Mello e de Alfonsín a Menem. A construção da **cultura política** (democrática), entendida como o "conjunto de valores políticos que provêm a base do discurso e das ideologias políticas como da prática política"(13), está intimamente ligada aos condicionantes históricos da democracia como a seus determinantes políticos e econômicos.

---

(13)Viola,E. e Mainwaring,S.: "Novos movimentos sociais: cultura política e democracia:Brasil e Argentina", in Revolução no Cotidiano, Krisckhe,P. e Sherrer, I.W. Brasiliense SP 1987.  
"...a noção de valores políticos não é sinônimo de discurso ou ideologia , ainda que o discurso e a ideologia expressem elementos valorativos. Os discurso reflete a atitude consciente ou instrumental do ator acerca da política, sendo portanto um elemento-chave para compreender aspectos dos seus valores".

#### IV.3. Brasil e Argentina. A transição à democracia na perspectiva comparativa

As transições à democracia brasileira e argentina são diferentes. Na Argentina este processo possui uma especificidade: "o regime militar caiu como consequência de suas próprias políticas e o fator desencadeante foi a derrota na Guerra de Malvinas. Não houve negociações entre as forças políticas e as forças armadas no que diz a "como" tratar a herança do passado militar, nem houve acordos interpartidários referentes ao tratamento desse passado, aos procedimentos para tomar decisões ou aos parâmetros de reconstrução da economia argentina que, diferente da brasileira, encontrava-se em estado de estancamento e decadência.(14)

Neste sentido, "a Argentina é o único caso do Cone Sul de transição por colapso", (15) apontando com isto o advento da democracia como ruptura política.

No Brasil, "um processo gradual de negociações e modificações do sistema eleitoral levou às eleições de 1985" (16) A origem, desenvolvimento e posteriores desdobramentos do Movimento pelas Diretas Já explicam com clareza a natureza e a essência do processo que levaria Tancredo Neves a ser nomeado presidente do Brasil, "apoiado no Pacto Democrático articulado a

---

(14/16) Riz, L. de: "La experiencia democrática argentina: Balance y perspectivas (1983-1988) in Hirst, M. op. cit.

(15) Valenzuela, S. "Democratização via reforma" Edt. IDES, Buenos Aires. ARG., in Garcia Delgado, D. op. cit.

nível das elites em 1984", (17) configurando a denominada transição sem colapso ou sem ruptura.

Os desajustes que experimentaram as economias dos regimes militares brasileiro e argentino na proximidade da transferência do poder aos civís, "assegurou" certa continuidade econômica, com crise financeira, que condicionaria decisivamente expectativas depositadas na democracia e no papel do Estado, por segmentos majoritários das sociedades brasileira e argentina.

A transição, que tinha como protagonistas os governos encabeçados pelos generais Bignone e Figueiredo, começava a ser concretizada. Em 1983 as eleições gerais consagram R. Alfonsín, que obtendo a maioria dos membros do Colegio Eleitoral Argentino, foi eleito presidente da República. O partido Radical, ao qual pertencia, carregava 100 anos de história política da vida institucional argentina, e segundo Di Tella, T. (18) o fato da "Unión Cívica Radical" ser um partido de centro, a obtenção do apoio eleitoral e estratégico da direita no seu acesso ao poder, facilitou a transição. Isto se explica porque "o eleitorado de direita -e ainda uma boa parte do de centro- que apoiou Alfonsín, esteve, na sua maioria, a favor do regime militar, sobretudo no começo, pois preferia isso ao desastre peronista de 1973-1976". Em relação a estas argumentações é necessário agregar que, se por um lado houve um reacomodamento da direita e do centro nas

---

(17) Fiori, J.L. "Brasil: Una transición democrática con crisis orgánica do estado" in Hirst, M. op.cit.

(18) Di Tella, T.: "Los percances de la transición: el caso argentino" in Hirts, M. op.cit.

eleições de 1983 na Argentina, por outro, é inegável que numerosos setores da esquerda e de centro-esquerda acabaram dando o perfil do radicalismo "pré-eleitoral" e logo durante os primeiros anos de gestão Alfonsín.

A transição argentina, no nível político-institucional, tem sido considerada auspiciosa porque ganhou as eleições o partido que tinha mais convicção e tradição democráticas e "menos vinculações com interesses corporativistas e com setores militares do que o peronismo"(19). Isto explica, numa análise mediata os caminhos e descaminhos que terá o governo radical no poder até 1989, no tratamento dos temas militar e sindical, e definitivamente, no andamento dos planos econômicos implementados durante essa gestão.

No Brasil se iniciava a "transição sem ruptura". Em 1984, o Partido Democrático-Social(PDS) constituído por militares e simpatizantes do governo que, de facto, há 20 anos governava o país escolhe, através de convenção, Maluf e Marcílio, como candidatos a presidente e vice da República. Os dissidentes do PDS e componentes da Frente Liberal, se unem ao Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e constituem a Aliança Democrática. Esta nova aliança, também em convenção partidária, escolhe Tancredo Neves e José Sarney para disputar no Colégio Eleitoral a Presidência e a Vice-presidência da República.

Em 1985, Tancredo Neves é eleito Presidente da República pelo Colégio Eleitoral marcando, com este acontecimento

---

(19)Di Tella, T.:op.cit.

histórico, o início do processo de reconstrução da democracia no país. "Com a morte inesperada de Tancredo Neves e a assunção do vice-presidente, José Sarney, a transição sofreria algumas alterações de fundo: como ex-presidente do PDS (saído do Partido da Frente Liberal (PFL) e não do partido maioritário, o PMDB), o novo presidente enfrenta, de imediato, problemas de legitimidade e de credibilidade que acentuaram ainda mais a fragilidade de um processo de transição sacramentado por um Colégio Eleitoral pouco representativo e por eleições indiretas".(20)

É possível, neste ponto, estabelecer certos paralelismos entre os perfis das forças políticas que elegeram Alfonsín e Sarney. Os processos são diferentes no tratamento do tema militar, que na Argentina atravessou a gestão de Alfonsín e no governo Sarney significou a convalidação do passado militar, favorecendo sua rearticulação de poder no cenário democrático. No entanto, no campo econômico, as semelhanças são significativas porque, no contexto nacional, os detentores do poder econômico possuem um perfil quase idêntico, e no contexto internacional, o problema da dívida externa levou-os pelos mesmos caminhos. O Plano Austral e o Plano Cruzado, com um ano de diferença, se implantaram com objetivos semelhantes. "Estes planos tinham em comum a sua alta capacidade de afetar interesses estabelecidos, a redistribuição do ingresso e as políticas sociais, favorecendo a concentração e a exclusão social. Em resumo, afetavam-se direta-

---

(20)Camargo, A.: "El modelo de la transición brasilena" in Hirst, M.op. cit.

mente interesses de um bloco social constituído durante o período industrial substitutivo, por sindicatos, empresariado mercado-internista, funcionários estatais e setores médios profissionais".(21)

Neste contexto, que coincide com a crise do estado brasileiro, até então mantenedor de um longo processo de industrialização (que, além de não fortalecê-lo, debilitou-o impedindo o exercício de suas funções elementares), a decepção das expectativas pela democracia foi tomando conta, progressivamente, de setores da sociedade. Isto porque a capacidade de ação que estes governos tinham ao assumir foi-se reduzindo paulatinamente à medida que as pressões sociais sobre o governo aumentavam.

Agora, "após décadas de benefícios transferidos para empresas privadas, através de subsídios e facilidades jurídico-econômicas, apela-se para as políticas privatistas, indiscriminadamente apresentadas como a solução para a crise fiscal do estado brasileiro..."(22) Assim, coincidentemente para o caso argentino, O'Donnell, G. diz, que não há dúvida, o regime militar deixou duas heranças pesadíssimas: em primeiro lugar, "a desorganização da economia (incluindo não só uma forte desindustrialização, como também uma ainda mais forte concentração de capital em um punhado de grupos econômicos); o empobrecimento do aparelho do Estado; uma forte queda dos salários e do número

---

(21)Garcia Delgado,D.:op.cit.

(22)Gohm, Ma.da G.:op.cit.

de trabalhadores industriais, muitos dos quais ajudaram a inchar um setor informal". O crescimento deste setor contribuiu para que, "pela primeira vez nas grandes cidades argentinas, diversas formas de mendicância" e sub-emprego surgissem expressando "o brutal empobrecimento latino-americano (do qual os argentinos, apesar de tantos tropeços de sua história, acreditavam estar isentos). Na Argentina, afirma O'Donnell, "o peso -particularmente opressivo para uma economia de escasso dinamismo exportador- de uma dívida externa que nem sequer foi usada para construir obras faraônicas, e sim para a mais desenfreada especulação financeira e para a compra da parafernália bélica com que os heróis da guerra interna se renderam nas Malvinas".(23)

As semelhanças no que diz respeito à herança militar para as democracias do Brasil e Argentina apontam as condições em que ficou o Estado. No entanto, é preciso assinalar as diferenças dos processos de industrialização" que, desde a perspectiva do endividamento dos países, os distancia, colocando o Brasil num estadio superior ao da Argentina.

Segundo Nogueira, M.A.(24), analisando a crise político social do Brasil na década, assinala que "o Estado converteu-se em **locus privilegiado das conciliações**, posto que sempre atuou como a parte "ativa" da sociedade e chamou para si a intermediação dos interesses. Em decorrência, ficou hipertrofiado

---

(23) O'Donnell, G.: "Argentina, de novo..." Novos Estudos Cebrap Nº 24 Julho/89 SP

(24) Nogueira, M.A. "A crise político-social do Brasil no período 1980-1990. Análise Conjuntural V.14 Jul/Agosto.1992 Curitiba



(já carregado de funções e tendo que "substituir as classes na construção da Nação) e acabou por ser formatado por dois princípios de estruturação, o patrimonial e o racional-legal, que coexistem em seu interior..... O peso do Estado ajudou a desarmar e a e a inibir a auto-organização da sociedade. Com isso, generalizou-se uma cultura política impregnada de autoritarismo e golpismo. Tornou-se difícil a construção de uma tradição democrática expressiva. A cidadania, já limitada pela exclusão social, só pôde se afirmar pela via da regulação. Ficaram embaralhadas as relações entre as classes, com a conseqüente problematização da performance (política, cultural) de cada uma delas. O sistema de representação política (partidos, sindicatos, sistema eleitoral, Parlamento) -base do que seria uma democracia auto-sustentada- ao invés de se fortalecer progressivamente, esteve sempre submetido a uma espécie de desestruturação que o atrofiou e num certo sentido o infantilizou...."

O Estado também se deformou, acabando por ser "apropriado pelos diversos interesses particulares que esteve obrigado a intermediar. Num sentido mais preciso, foi **privatizado**". Um traço marcante deste processo é o de que a competição econômica politizou-se precoce e excessivamente: a "concorrência", ao invés de buscar a afirmação no mercado, transformou-se em luta pela **conquista de espaços junto ao poder estatal**, posições onde se poderia participar vantajosamente do jogo político e econômico. (25)

---

(25)Nogueira, M.A.:op.cit.

No momento que esta tese está sendo produzida, grande parte das sociedades brasileira e argentina e especialmente(26) a brasileira, assiste perplexa ao processo que a descrição de Nogueira, M.A., capta com grande acuidade: "O aparelho do Estado, assim, foi progressivamente fragmentado, ficando aprisionado pelos vários privatismos (lobbies, grandes empresas, tecnocracia e funcionalismo) e relativamente incapacitado para responder às multiplicadas demandas sociais, dar condição de expansão aos setores estratégicos (educação, ciência e tecnologia) e continuar coordenando o desenvolvimento"(27).

As relações que procuramos estabelecer entre Estado e democracia no Brasil e Argentina, nos anos 80, até o momento nos possibilitam apreender quais foram os saldos obtidos em termos de incremento da vida democrática naqueles dois países.

-----  
(26) A atuação do Parlamento Brasileiro, na expurgação deste fenômeno de apropriação do Estado, mostra esta democracia na vanguarda da construção da ética na política. Na Argentina no entanto a ação combinada entre os três poderes da Nação têm conseguido impedir a apuração num processo semelhante. A diferença está marcada pela relação que mostraram os partidos políticos no governo argentino dando sustentação à gestão Alfonsín e posteriormente total hegemonia a Menem que além da maioria no Congresso mudou a composição da estrutura do Poder Judicial obtendo a maioria também através de seus ministros indicados, alterando a composição numérica e "política" da Corte Suprema de Justiça Argentina. No Brasil, nem Sarney nem Collor de Mello conseguiram uma base de sustentação partidária capaz de proporcionar-lhes maioria no Congresso, Também o Poder Judicial (STJ) não tem sido tão omisso nem parcial quanto na Argentina.

(27) No capítulo II, há algumas objeções implícitas ao conceito de "desertor" baseadas numa visão militarista ou belicista da deserção. Esta colocação de Nogueira, M.A. resgata, na "relativa incapacidade" (do Estado), a resposta a argumentos que sustentam que "não deserta quem está morto" (o Estado) e sim quem tem como fazê-lo.

## CAPITULO V

Os avanços democráticos nos anos 80: As novas leis.

### V.1. Estado, Constituição e educação na transição.

As novas democracias instaladas no Brasil e na Argentina trouxeram com seu advento muitas expectativas dentre as quais pode-se enumerar: o exercício das liberdades públicas, as práticas sociais de solidariedade e respeito, o resgate para a cultura política de valores democráticos, a participação direta, a equidade e, fundamentalmente, a vigência de novas normas constitucionais, no caso brasileiro e da centenária constituição, no caso argentino.

Devemos destacar, como inerentes a estes processos de transição, a construção e reforma institucional envolvendo as liberdades constitucionais, daí as semelhanças referidas a este tema nos dois países e as diferenças que surgiram a partir dos intentos de reforma da constituição na Argentina e na elaboração de uma nova constituição no Brasil(1).

A Argentina, no final de 1983, celebrava o retorno à sua Constituição de 1853, iniciando a redemocratização da sociedade. O Brasil em 1985, convocava a Assembléia Constituinte para elaborar uma nova constituição para o país. A diferença cronológica que há neste fato não impede ver semelhanças

---

(1) Lembremos que nestes dois últimos anos, no Brasil e na Argentina, os governos de Collor de Mello (Franco) e Menem tentaram, por diversas vias, iniciar processos de revisão constitucional nos quais a relação entre governos e partidos de sustentação, tem decisiva no seu andamento, sem deixar de destacar que, nos dois casos, as revisões e reformas representam a consolidação da deserção do Estado.

que se expressam no resgate da cidadania implícita e explícita nas constituições, assim como as diferenças na atualidade das Cartas no que diz respeito aos direitos individuais e sociais da cidadania plena e dos deveres do Estado nelas consagrados.

Há também semelhanças no "clima democrático" que foi-se criando com a vigência da constituição e as liberdades públicas. Assim, houve eleições nos dois países e em diversas instâncias. No Brasil, em 1986, houve eleições para governador, deputados estaduais e federais e senadores, estes últimos para participar da instalação da Assembléia Constituinte. Na Argentina, houve eleições em 1985 para prefeitos, e em 1987 para governadores, deputados estaduais e federais.

Embora existisse na Argentina, um debate em torno da reforma da Constituição de 1853, houve mudanças no cenário político após 1987, que deixaram o governo de Alfonsín sem maioria no Congresso. No entanto, em diversos estados provinciais se instalaram e funcionaram regularmente Assembléias Constituintes.

Em 1988, um fato viria a marcar definitivamente a história contemporânea na Argentina. O peronismo, pela primeira vez após a morte de Perón, decreta o fim da **dedocracia**(2) e assim o "partido com o maior número de filiados dirimia seus conflitos através de eleições internas"(3). O então governador de La Rioja e representante do denominado peronismo "ortodoxo", Carlos Menem, derrotou António Cafiero, que encabeçava a

---

(2)dedocracia:alude ao **dedo de Perón** indicando nomes ao partido.  
(3)Braslasvky, C.:op.cit.

"renovação" peronista.

A eleição de Menem a frente do Partido Justicialista, escondia a estratégia (de setores do partido radical próximos ao presidente) de acabar com o peronismo, facilitando a opção por Menem (4), consolidando desta maneira, o lançamento de Alfonsín para presidir e comandar "o Terceiro Movimento Histórico"(5). Este movimento continuava a sequência de dois anteriores: o primeiro radical com Hipólito Yrigoyen (1916-1930), e o segundo peronista com Perón(1946-1952) (1952-1955). Este erro de diagnóstico será decisivo para compreender o futuro do radicalismo de Alfonsín no governo até 1989 e do ascenso do peronismo de Menem, simultaneamente, ao cenário político argentino.

Os cenários políticos, econômicos, sociais e econômicos começam a integrar-se. Os governos de Alfonsín e Sarney iniciavam suas gestões condicionadas por fatores internos e externos antes enunciados.

Um destes condicionantes, identificado como crise do Estado, revelou-se como aquele que suscitaria os maiores problemas para os governos, pois se inseria no centro de sua capacidade de ação. Isto é: a relação entre o Estado e as demandas feitas ao seu papel pela sociedade na democracia. Assim, em muitas áreas onde se formulavam as políticas públicas (educacionais, entre outras igualmente importantes), colidiam diferentes posicionamentos, a maioria das vezes opostos. Nos referimos a corren-

---

(4) político do interior argentino, liderança do peronismo ortodoxo, fortemente apoiado por setores conservadores locais.

(5) O'Donnell, G. op. cit.

tes que podem-se definir como **estatizantes e privatizantes**.

Nestes últimos se apoiava, a corrente neoliberal que, proclamava diminuir a participação do Estado em diversos setores e na provisão de distintos serviços entre os que se encontrava a educação. Forças políticas de todo o arco ideológico distribuíram-se entre estatizantes e privatizantes e estabeleceriam os percursos de uma luta pela hegemonia de suas ideias no plano das instituições e as leis.

## V.2.Os cenários das gestões da transição .Alfonsín/Sarney e o Estado e a educação.

Resumidamente podemos afirmar, seguindo as análises de Borón,A.(6), que:"no quadro do primeiro governo democrático argentino, posterior ao denominado "Processo de Reorganização Nacional", o radicalismo tentará um discurso baseado no contrato como elemento constitutivo de uma sociedade política que possibilitava a passagem do indivíduo ao cidadão. O governo radical abraçou o discurso da **modernização** em fins de 1985 colocá-lo no tripode de sua proposta de mudança, junto à **ética da solidariedade e à democracia participativa**". A modernização converteu-se assim no "eixo articulador das iniciativas governamentais e no mediador de todos seus objetivos"(7).

Observa-se também, para o caso argentino, que existiram duas etapas no governo Alfonsín, que estavam definidas pela introdução do Plano Austral. "A primeira caracterizou-se pela procura de apoio entre os países desenvolvidos para obter um tratamento da dívida externa mais equitativo e que não comprometesse o crescimento económico .....manipulando as variáveis económicas de modo semelhante ao período keynesiano", com o ministro Grinspun. Na segunda etapa evaporaram-se as ambivalências ficando evidentes os aliados e adversários que todo projeto político tem: as alianças se formalizaram com os grupos

---

(6) Borón, A. y otros:"Alfonsín, discursos sobre el discurso" EUDEBA Buenos Aires ARG.1987 e também "Memórias del Capitalismo Salvaje. Argentina de Alfonsín a Menem" Imago Mundi Buenos Aires ARG.1991

(7) Garcia Delgado, D.:op.cit.

do capital nacional e internacional que se tinham consolidado durante o processo autoritário",...os denominados "capitães da indústria" o que coincide com a gestão do ministro Sourrouille.(8) A aceitação das restrições impostas pelo FMI no **gasto público** e os serviços da dívida determinaram a necessidade de eliminar as expectativas distributivas suscitadas pelo discurso pre-eleitoral". Assim, o discurso mudou. Se passou "do impulso à produção e de abrir as fábricas para uma **economia de guerra**". A inflação, eterna vilã da história institucional destes países, seria escolhida protagonista no cenário nacional argentino junto com as **políticas monetaristas de ajuste e de redução do Estado**.

Estes elementos reconstróem os cenários político e econômico, que poderiam integrar-se com maior facilidade na perspectiva de seus atores, desvendando os limites da ação do governo Alfonsín, que ainda teria que enfrentar no cenário social as consequências destas opções políticas e econômicas. Um clima crescente de desconformidade social levou a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), que nunca digeriu a derrota justicialista para o radicalismo, a realizar, antes e depois do Plano austral, 13 greves nacionais(9). No campo militar, as consequências geradas pela política radical para o setor que, embora mais abrangente e totalizadora, ficou reduzida ao significado interno (para as Forças Armadas) e externo (para a sociedade) do

-----  
(8) Garcia Delgado, D.:op.cit.

(9) O governo radical tentou negociar no Congresso uma lei denominada de "democracia sindical", visando quebrar a hegemonia peronista nas organizações sindicais e sua vinculação política com o partido justicialista. Foi derrotado.

juízo das Juntas Militares do período 1976-1983.

Não há dúvidas, hoje, sobre a influência do processo de modernização, transnacionalização e **profundización** "na escala planetária do processo de racionalização formal, no fim do isolamento que tinha caracterizado os governos autoritários" e na saída encontrada rapidamente para a democracia. Viriam com isto, também mudanças da modernização "no **deslocamento da função estatal de sua capacidade de reproduzir a sociedade**, com uma rápida introdução do mercado e uma **maior privatização do cenário público**" como afirma Garcia Delgado, D.

Este deslocamento pode ser explicado a partir de uma reformulação da nova cultura política preconizada pelo Estado que destacava "o valor da nação, o papel da classe trabalhadora e uma ética social pautada pela industrialização" por outra "com maior importância do privado, do mercado, da eficácia e da maior autonomia do indivíduo".(10) Note-se que este deslocamento colide frontalmente com as **expectativas e valor do público** que as novas democracias e o papel do Estado suscitaram em vastos setores da sociedade, assim também como começa a desenhar-se a deserção do Estado.

Nesse contexto, Borón, A., sintetiza a contradição que esses tempos expressavam no discurso e na vida política em contraposição à vida econômica ... "Se no terreno do discurso e da política se clama à participação democrática, a vida econô-

---

(10) Garcia Delgado, D.: "Modernización y democracia participativa" in Opciones, Nº8, Santiago de Chile Chile, 1987.

mica prática fomenta a flagrante marginalização de setores sociais cada vez mais amplos".(11) Estas contradições mostram a modernização radical aprisionada pela conjuntura econômica e política.

No Brasil, coube ao governo Sarney, e à Nova República, "conviver com uma difícil transição jurídico política, ao mesmo tempo que enfrentava as consequências de uma crise, já anunciada a partir de 1979", e que adquiria suas verdadeiras proporções em 1982. Esta crise comum à América Latina, distinguia o Brasil "na medida em que anunciava a entropia de um longo ciclo de crescimento, responsável por uma industrialização mentida por um(12) Estado ao mesmo tempo cartorial e modernizante, apoiando-se numa aliança liberal-desenvolvimentista, agora em processo de decomposição e reorganização"(13).

Algumas diferenças essenciais de cenário do governo Sarney, com respeito ao governo Alfonsín, se expressam com relação ao tratamento do tema militar. Assim, "a esperança de que, com o advento da chamada Nova República, se criariam as condições para o controle democrático da corporação armada do Estado foi de curtíssima duração. Não sobreviveu ao efêmero clima de otimismo que o governo e a maioria parlamentar, da também efêmera Aliança Democrática entre o PMDB e o PFL, suscitaram no país com promessas

---

(11) Borón, At. "Los actores y el libreto: los sujetos sociales de la reconversión argentina" Industria, Estado y Sociedad. EURAL 1989, in Garcia Delgado op.cit.

(12) Há um paralelismo entre o comportamento da Fiesp no Brasil e os denominados capitães da indústria na Argentina op. cit., intervêm em todas as decisões políticas e econômicas estatais.

(13) Fiori, J.L.: aponta que para compreender a transição brasileira é fundamental atender ao esgotamento do Estado Desenvolvimentista como causa da crise orgânica do Estado.

políticas e sociais tão simpáticas quanto falsas"(14). O discurso da "remoção do desfecho autoritário, da reforma agrária, a eliminação da inflação e a rejeição a pagar a dívida externa com a miséria do povo" que Sarney e a Aliança Democrática apresentavam à sociedade, são exemplos destas falácias, em muito semelhantes ao discurso "persuadido" que Alfonsín fazia na Argentina, embora na gestão do presidente argentino tenha sido justamente o tema militar um dos responsáveis (entre outros) pelas crises políticas do seu governo. Na gestão do presidente brasileiro, este fato não se verifica -como confronto- em grau nenhum, pois os militares mantinham o poder que ele mesmo precisava. Seu relacionamento com o Chefe do Exército, "apresentava uma extraordinária analogia com a do boneco com respeito ao ventriloquo: aquele move os lábios, e este é quem fala"(15).

Por outro lado tem sido semelhante entre os dois países a divisão da Nova República brasileira em dois períodos. Neste sentido "ilusão e frustração", definem respectivamente os anos 1985-1986, e 1987-1988. Estes quatro anos representam o processo de "rearticulação e conservação dos privilégios políticos e corporativos dos militares"(16).

Note-se que a gestão Alfonsín, no seu começo, também neste tema admitiria uma periodização -com as devidas ressalvas que merece o valor histórico do julgamento das Juntas

---

(14)Quartim de Moraes, J.: "La tutela militar em Brasil: de la transición controlada a la democracia bloqueada" in Hirst, M. op.cit.

(15/16)Quartim de Moraes, J.: op.cit.

Militares, que o distancia da dimensão que teve o tema militar no caso brasileiro.

Na Argentina, esta periodização esteve marcada pelo julgamento e pelos desfechos das Leis de Obediência Devida e Ponto Final(17), (ilusão e frustração argentinas) e não esconde, sem dúvidas, as semelhanças do comportamento das forças armadas (como corporação) na democracia dos dois países como também poderá observar-se no resto da América Latina.

A crise do Estado, que parece "ser consensual" nos dois países, gerou o clima propício para a emergência de tendências "minimalistas" sobre o Estado, coerentes com a modernidade que invade os debates deste tema.

Há nele algumas contradições que temos tentado explicar no capítulo III e que remetem à relação modernidade/estado forte, modernidade/fim do estado.

"A defesa generalizada do "Estado Minimalista" tem conduzido, no entanto, a alguns erros graves baseados na crença de que a modernização brasileira prescinde do Estado e além disso, que o Estado brasileiro possui funções e poderes excessivos"(18).

Há neste ponto, por oposição, argumentos que mostram uma ostensível fragilidade do Estado brasileiro originada pela

---

(17) Estas leis eram projetos do Executivo e foram votadas pelo Parlamento. Significavam a eximção de punição por cumprimento de ordens hierárquicas e o estabelecimento de uma data limite para a apresentação de denúncias de violações aos direitos humanos contra membros das forças armadas e da polícia. Na prática foram triunfos das forças armadas sobre o governo.

(18) Camargo, A.: "El frente de la modernidad y el mito del Estado Fuerte" in Hirst, M. op. cit.

diminuição de seu poder de caixa, e que se oculta num estado aparentemente forte. Assim, "embora predomine a proliferação de impostos, através de leis e decretos, é baixo o nível de articulação e de racionalidade destas medidas e, de um modo geral, predominam entre os setores mais privilegiados: o encobrimento e expedientes diversos para evitar que as leis sejam cumpridas"(19). Esta fragilidade, e relativa incapacidade do Estado, são comuns ao caso argentino, com o qual identificamos algumas das qualidades da deserção do Estado que temos definido como omissão e concessão.

Um argumento que tem conseguido ganhar unanimidade nas gestões de Alfonsín e Sarney refere-se à redefinição do papel do Estado, apresentado como o maior desafio que o governo e a sociedade deviam enfrentar.

Os Planos Austral e Plano Cruzado deram a base de sustentação para esta redefinição e forneceram os elementos de estabilidade para alcançar a modernidade. Há neste fato (a modernidade / modernização) uma quantidade de mediações que tinham a finalidade de suavizar o processo para a sociedade onde se preconizava a necessidade de reorganizar o Estado, democratizando, privatizando, descentralizando e desregulando. Estas mediações da modernidade não sempre estiveram livres de tensões como também de enfrentamentos nas versões que eram outorgadas a este conceito e que podemos agrupar em duas: os defensores das modernidades contextualizada e descontextualizada que

---

(19)Camargo,A.:op.cit.

vinculam os significados de modernização e racionalização para cenários políticos, econômicos e sociais diferentes, que já foram abordados no capítulo II.

Analisada a herança militar, não há dúvidas sobre a necessidade de modernizar o Estado na democracia, dotando-o de racionalidade administrativa, eficiência e eficácia para fazer frente às demandas do estado de direito, democratizando seu funcionamento, privatizando o privatizável e possível, descentralizando e desregulando onde for necessário. Sem embargo tal e qual veremos nas gestões de Alfonsín e Sarney, e com maior ênfase nas gestões de Menem e Collor de Mello, a mediação do percurso à modernidade esteve a cargo das elites no poder que "utilizaram os seus valores para a manutenção de uma forma conservadora e retrógrada de dominação sobre seus conterrâneos"(20).

Coloca-se em evidência, neste ponto, a utilização operacional que fizemos do valor do anacrônico no capítulo II, para contribuir para uma melhor compreensão de nosso enfoque da modernidade e suas mediações no contexto democrático da década.

A formulação e a implementação das políticas públicas no contexto destas gestões é atravessada por estes percursos de modernidade e pela interação entre políticos e burocratas que se repartiam "o fazer, implementar e/ou conduzi-las"(21).

---

(20)Gentilini, J.:através de sua Tese sobre Modernização(1992) tenho encontrado trabalhos de Eisenstadt, S.N. como : "Modernización.Movimientos de Protesta y Cambio Social. Amorrortu edit. Buenos Aires ARG.1968

(21)Pereira Reis, E.:"Política e Políticas Públicas na Transição Democrática" in Sobreira de Moura,A. op. cit.

Os governos de Alfonsín e Sarney iniciaram, assim o processo a formulação e implementação de políticas públicas onde, entre outros temas, se redefiniria o papel do Estado, em direção de processos democráticos. Para os fins de nossa pesquisa, centramos nossa atenção na relação entre a educação e o Estado. Estas relações ocorrem num clima de demandas incentivadas principalmente pelo advento da democracia, como também por acontecimentos massivos como a convocação e realização do Congresso Pedagógico Nacional na Argentina e a convocação e funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte no Brasil.

Estes fatos foram fortes sensibilizadores da sociedade enquanto representaram instâncias participativas, ao mesmo tempo que abriram um espaço para um debate nacional sobre as "notas do conceito" de cidadania que nestes países teria valorizações e resgates diferentes, porque diferentes são os processos de suas construções.

A propósito desta argumentação, analisando os casos brasileiro e argentino (Cunha, L.A. e Braslavsky, C.), e em particular o lugar da educação no contexto do estado democrático, foi possível agrupar "atores" políticos em três tipos de concepções. Estas concepções, que neste caso se referem à educação nacional de modo geral, também impregnavam outras áreas vinculadas a políticas públicas de responsabilidade do Estado e que encobriam os mais diversos e contrários interesses. Estes grupos são os seguintes: os que consideram "à educação como um direito" em torno da qual se reúnem "os partidos herdeiros dos grandes

partidos liberais de fins do século passado e começos deste: Argentina, o Partido dos Trabalhadores (PT), alguns setores do PMDB (22)(posteriormente Partido da Social Democracia Brasileira PSDB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) no Brasil; como um serviço social incluiria "setores das Democracias Cristã, os cristãos de base nestes países"; e finalmente, como uma variável de ajuste"(23), reunindo o Partido Frente Liberal (PFL) e setores do PDS e do PTB no Brasil, e a União de Centro Democrático (UCeDe) na Argentina.

A interação destas forças políticas, aliadas a setores tradicionalmente fortes nestas sociedades, como parte da Igreja, a maioria da classe empresarial e das forças armadas constituíram (e constituem) elementos essenciais dos cenários até aqui descritos e decidiram (as vezes diretamente) o comportamento do governo nas novas democracias.

---

(22)A referência às semelhanças trabalhadas em relação aos partidos políticos na Argentina e no Brasil, baseia-se na análise feita por Braslavsky sintetizando os Casos Argentino, Brasileiro e Uruguaio. Temos procurado agregar outros elementos sem descaracterizar sua intenção: a de ser meramente descritiva e não pormenorizada.

(23)Braslavsky, C. Cunha, L.A. e Leme.:op.cit.

## CAPITULO VI

### VI.1. Educação, Estado, governos da primeira transferência entre civís. De Alfonsín a Menem e de Sarney a Collor de Mello

O Estado como legalidade, burocracia e defensor do interesse geral mostrará nas administrações de Alfonsín e Sarney um movimento que percorria o discurso oficial e os intentos de formular e executar políticas públicas, e as crescentes demandas da realidade social e os obstáculos de toda ordem que atravessava o caminho de sua satisfação.

Achamos, portanto, necessário utilizar a descrição das gestões, identificando características mais salientes que favoreçam as comparações e permitam reconhecer a deserção do Estado como inerente às democracias estudadas na década.

Numa síntese sobre a educação argentina nos anos 80, Gallart diz o sistema educativo(1).....apresentava nos começos destes anos, "uma estrutura burocrática relativamente centralizada, **uma ampla cobertura** e pouca inovação curricular em resposta às mudanças presentes no mundo. Estas características são seculares na educação argentina, que tem um dos sistemas educativos desenvolvidos mais precocemente na região embora arcaico na sua organização".

Com efeito, em 1970, tinha-se realizado a

---

(1)Gallart, M.A./Moreno, M./Cerrutti, M.: "Educación y Empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación" CENEP. Centro de Estudios de Población Nº4. Buenos Aires 1993.

descentralização da administração federal do ensino básico, através da transferência para jurisdição estadual, sendo esta a "única modificação de alcance nacional realizada nos últimos anos", embora não exista consenso sobre os conceitos de **autarquia** e **autonomia**, chaves no processo de descentralização entre jurisdições.

Desta maneira, "o papel dos governos estaduais tanto no que diz respeito ao financiamento, como ao currículo tornou-se destacado. As diferenças entre a capacidade de incorporação educativa urbana e rural continuavam sendo significativas e(2) o rendimento do sistema educativo, em termos da proporção de alunos que concluíam cada ciclo nos anos que fixava o currículo, era notavelmente baixo"(3)

O ensino de segundo grau, no entanto, "dependia maioritariamente do Ministério da Educação Nacional; este nível mostrava (e continua a mostrar) a mais alta participação do ensino particular(4) que atingia aproximadamente um terço da matrícula, estando fortemente subvencionada pelo Estado" que estabelecia três categorias de subvenção para estabelecimentos do tipo A: 100%, B: 60% e C: 40%.

Uma situação semelhante à encontrada no nível de primeiro grau repetia-se no nível superior de terceiro grau, onde, "também maioritariamente sob jurisdição federal, apresenta-

(2) Banco Mundial: "Relatório 1991" in Gallart, M.A. op.cit.

(3) Na atualidade, a "quase totalidade da matrícula primária está sob **jurisdição** dos estados provinciais, que supervisionam também esse nível de ensino particular. (**jurisdição=controle, fiscalização, responsabilidade e manutenção**)

(4) Embora como argentino faça mais sentido falar em "privado", tenho respeitado o sentido outorgado ao termo no Brasil.

va um amplo predomínio das universidades estatais, que reúnem 90% dos estudantes e são gratuitas, enquanto as universidades particulares não recebem subvenção do Estado"(5).

Com a gestão Alfonsín, houve uma mudança na orientação das políticas públicas e isto significou "ampliar a oferta do Estado no setor social"(6). Isto se mostrou mais claramente no ensino superior: o governo radical implantou o ingresso irrestrito eliminando o sistema de exames de ingresso do governo militar. Assim "a matrícula neste nível em 1980 se aproximava dos 492.000 alunos, enquanto que em 1986 era de 903.000"(7).

Assim como antecipamos na reconstrução dos cenários da década de 80, fazem parte do dilema do governo e do perfil da deserção, "a instabilidade econômica, a inflação (e a hiperinflação), a deterioração do Estado de modo geral e dos serviços sociais por ele prestados", a diminuição dos investimentos em educação apoiados na diminuição dos percentuais orçamentários (8) que acompanhasse o crescimento da matrícula e reparasse as perdas salariais dos docentes pela inflação.

Com tudo isso, "aproximadamente 90% do gasto em educação era com salários, de modo que **não há investimentos em infraestrutura, equipamentos, bibliotecas, etc.** As associações co-

---

(5) Ministério de Educação. División de Estadísticas y Censos. Buenos Aires 1990.

(6) Gallart, M.A. e outros: op.cit.

(7) Atendendo a que na Argentina o nível superior é universitário e não universitário essas cifras sofrem uma diminuição ficando em 398.000 e 770.000 respectivamente se considerarmos só o nível universitário. (Informe Banco Mundial in Gallart, op.cit.)

(8) Reimers, F. "Deuda Externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica. Santiago de Chile 1990.

operadoras escolares mantidas pelos pais devem cobrir todos os gastos urgentes, o que agrava ainda mais as diferenças entre escolas de bairros mais ricos e aquelas escolas de bairros pobres"(9). Os salários dos docentes continuavam perdendo valor e aparece o "absenteísmo", como fenômeno agravante.

Na fase final do governo Alfonsín, inicia-se um "processo de ajuste e redução do déficit estatal que produz um forte impacto nos setores sociais do gasto público. É, porém muito difícil avaliar seus efeitos, pois, como resultado da desorganização do Estado, não existem estatísticas educativas a nível nacional.

Em 1987, uma missão do Banco Mundial produz um informe abrangente da situação educativa (10) e começa um programa financiado pelo Banco Mundial destinado à reforma dos setores sociais do Estado..." O informe considera que os problemas detectados no setor educacional argentino referem-se ao desempenho deficiente e à insuficiência de recursos do Estado. Assinala que o Ministério não tem capacidade de administrar (11) programas específicos e sintetiza estes problemas em quatro específicos: a qualidade do ensino básico, a organização e o papel do ensino de segundo grau, o crescimento explosivo do

---

(9) Esta afirmação baseia-se num Relatório do Banco Mundial de 1988. Neste ano, sendo Reitor do Colegio Nacional na Terra do Fogo, Argentina, comprovei que 70% dos recursos da gestão provinham do apoio financeiro da Associação Cooperadora de Pais, sem os quais o colapso teria sido inevitável.

(10) Banco Mundial: Informe 1991 in Gallart, .op.cit..

(11) O Nepp, no Relatório sobre a situação social do país, remete a um Relatório (semelhante) do Banco Mundial 1987 sobre Brasil, que aponta "desperdício de recursos educacionais por problemas de gerenciamento mais do que por ausência de recursos.

terceiro grau e o financiamento e mobilização de recursos(12) no setor educacional como um todo." As medidas propostas estão sendo implementadas na atualidade no quadro de resolução da dívida externa, do Plano Brady e do conjunto das disposições impostas pelo governo do presidente Menem(13).

Por outro lado, no Brasil, o governo Sarney "adotou várias reformas no campo institucional-legal que não chegaram a compensar o sentimento geral de frustração" gerado pela expectativa "daqueles que esperavam as transformações prometidas durante o primeiro ano de governo.

Também como no caso argentino, o caso brasileiro compartilha a semelhança dos cenários que descrevemos anteriormente como "a instabilidade econômica,.....assim como o apontado por Reimers, F.(14) referindo-se à "diminuição dos percentuais orçamentários para o setor educacional".

Na Nova República, diz Cunha, L.A., "pressionados pelo aumento da inflação, resultante da política econômica do último governo militar e de práticas administrativas e financeiras do primeiro governo civil, que fizeram aumentar o déficit público, os trabalhadores das categorias profissionais mais diversas

-----  
(12) Gallart, M.A. op.cit.

(13) Durante 1989 e 1990 participei dos programas implementados após o Informe do Banco Mundial especialmente daquele que tentava a descentralização do nível de segundo grau, através de sua transferência às províncias, onde o maior problema se centrava na escassez de recursos do estado provincial para atender a transferência, além da falta de infraestrutura pedagógico-administrativa necessária. (Aguilar, L.E. in Revista Proyecciones. Gobierno de la Tierra del Fuego 1990 e Informe do Banco Interamericano de Desenvolvimento BID. 1990.

(14) Reimers, F.: op.cit.

iniciaram greves: desde trabalhadores rurais até professores; desde metalúrgicos até bancários; desde aviadores até funcionários públicos. Por outro lado, o Plano Nacional de Reforma Agrária motivou os "Sem Terras" a invadirem propriedades improdutivas para pressionar a expropriação pelo governo. Os proprietários da terra começaram a formar uma associação anti-reforma agrária que incentivava a resistência armada: a União Democrática Rural (UDR.)", (14)... "Com uma taxa de inflação de 265% em 1985, o governo promulgou, em fevereiro de 1986, um pacote de medidas de estabilização econômica e financeira conhecido como Plano Cruzado" que, com as mesmas características do Plano Austral, estabelecia o congelamento de preços e salários e criava uma nova moeda.

Este Plano, como seu semelhante argentino, teve resultados claramente diferenciáveis em dois momentos: a curto prazo, foram obtidos trunfos eleitorais pelos partidos de sustentação dos governos; no longo prazo, gerariam uma crise econômica e política que atingiria a governabilidade dos dois países e comprometeriam seriamente os destinos das políticas públicas até esse momento em fase de implementação.

Apesar destas dificuldades estruturais e dos impasses conjunturais que convergem e se condensam no problema da crise e reorganização do Estado, a Nova República com os argumentos da Aliança Democrática, declarava que "a educação fundamental para todos era um de seus compromissos com a Nação".

---

(14) Cunha, L.A.: op.cit.

Na apresentação das ações do governo Sarney (entre 1985/90), o Ministro Sant`Anna declara que as principais realizações têm como referência "o compromisso do governo com o setor social, os fundamentos e princípios da nova Carta Constitucional e as leis básicas da educação nacional em vigor. As políticas que orientaram as ações...refletem o movimento de redemocratização que se instalou no país(15), quando a organização da sociedade possibilitou níveis crescentes de participação e intervenção no quadro educacional brasileiro.." Nesse período, as ações do Governo Federal foram historicamente marcadas pela transição político-institucional, pela revisão das relações administrativas entre a União, os Estado e Municípios e pelas reformas nos processos de tributação, de orçamento e de transferências financeiras, cujas mudanças estão consubstanciadas na nova Constituição do País".

Assim, programas como "educação no Meio Rural e nas Periferias Urbanas, Educação para Todos, Educação e Trabalho, Erradicação do Analfabetismo, Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; Expansão e Melhoria do Ensino Fundamental, Universalização do Atendimento Escolar, Melhoria da Qualidade do Ensino e Fomento da Produção Humanística, Científica e Tecnológica do país, resumem as principais políticas públicas do setor educacional do governo Sarney.

O perfil destas políticas públicas externamente

---

(15)Brasil:Governo Federal Ministério da Educação AÇÕES 85/90. Brasília, Janeiro/1990.

poderia ser apoiado "pela maior parte das forças políticas que promoveram a transição à democracia", no entanto, internamente, deflagrava a deserção. "Forças progressistas diziam que a educação era direito de todos e dever do Estado, reiterando, neste ponto, o conteúdo da Constituição então em vigor, enquanto o novo Ministro da Educação dizia que ela era de plena responsabilidade da sociedade brasileira"(16), abrindo com isto um grande espaço direcionado "a uma concepção privatizante, na versão da Igreja católica, que transferia do Estado para a família o papel de principal agente da educação, correspondendo ao primeiro a provisão dos recursos para que família possa exercitar seu papel educativo".

Resulta quase impossível, não explicitar alguns condicionantes conjunturais desta gestão, como as consequências da influência do PFL (que controlava o Ministério da Educação) e seu relacionamento com o PMDB nos estados e prefeituras, no destino dos recursos para o setor educacional em geral.

Assim, "foi possível aumentar notoriamente o número de alunos das escolas públicas de primeiro grau atendidos pela merenda escolar e a quantidade de livros distribuídos a eles", de outra perspectiva -a qualitativa-, introduziram-se inovações em questões propriamente administrativas da merenda escolar e na distribuição de livros, superando problemas burocráticos neste sentido.

No ensino de segundo grau, "o segundo ministro de

---

(16)Cunha, L.A.:op.cit.

educação (também do PFL) ...iniciava "o Programa de Expansão e Melhoramento do Ensino Técnico", com metas ambiciosas e "sem apoio de estudos de mercado de trabalho". A ênfase colocada nas verbas reservadas, quanto ao número de escolas a serem construídas, não escondia o **caráter discriminatório e irracional dos critérios utilizados para a distribuição destes empreendimentos**. "O Estado do Maranhão recebeu a mais alta quantidade (quatro) de escolas (agrotécnicas) de primeiro grau a serem criadas o que era dificilmente justificável pela sua estrutura agrária latifundista e tecnicamente atrasada" enquanto São Paulo, "o estado mais industrializado do país, foi favorecido com apenas a criação de uma dessas escolas".

Há um dado significativo em torno da democratização do segundo grau e que, caracterizando o perfil brasileiro deste nível de ensino, surge da **Proposta Nacional de Política para a Educação de segundo grau** que tratando os obstáculos da democratização do ensino deste nível, "denunciava o conflito de interesses presentes na política de 2º grau; e a falta de atenção a este grau de ensino por parte do poder público acaba beneficiando" a iniciativa particular (privada) de ensino regular e suplementar e os cursos de "recuperação". A proposta não economizou críticas à política privatizadora que vinha sendo desenvolvida desde o começo do regime militar.

No Terceiro grau, por iniciativa do presidente Sarney, foi criada a **Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior**, que produz um informe que por sua vez gerou o Grupo

executivo para a reformulação da Educação Superior (GERES) que elaborou um Anteprojeto de Lei referente só a estabelecimentos federais, "deixando de lado os estaduais, municipais e particulares", como afirma Cunha, L.A.

Neste sentido, as críticas de que foi objeto pelos movimentos de professores apontavam temores pelo não cumprimento do governo da provisão de recursos "pelo menos os gastos relativos a pagamento de pessoal". O ministro, de posse do Anteprojeto de Lei, "lançou o Programa de Apoio à Educação Superior também conhecido como Programa Nova Universidade, em uma adjetivação tomada emprestada do discurso político corrente". Anunciaram-se recursos 50 vezes maiores do que os destinados em 1985, embora "na realidade os recursos efetivos do programa ...corresponderam a só 1/3 do volume anunciado"(17).

Na Argentina, enquanto o governo de Alfonsín "costurava politicamente" a reforma da constituição de 1853 e criava as condições para a elaboração de uma Lei Orgânica Nacional de Educação, não se pode dizer que houve um continuismo entre o regime autoritário e o democrático. Embora nem a reforma da constituição saísse do papel, nem fosse elaborada e promulgada a Lei Orgânica de Educação Nacional, houve mudanças significativas que uma vez mais põem em evidência a ruptura. O processo de renovação constitucional acontecido em várias estados (provincias) e o tratamento que se reservou neles à educação, mostrou avanço.

Assim, o discurso do radicalismo no governo procu-

-----  
(17)Cunha, L.A.:op.cit.

rava, pela via dos acordos partidários (com os estados não radicais), compatibilizar documentos que articulassem as políticas educacionais a nível nacional. Propunha "promover o desenvolvimento do sistema educativo no contexto da liberdade de ensino como instituição pública e serviço social convertendo em fatos reais o princípio democrático de igualdade de oportunidades e possibilidades educativas que assegurem uma educação básica, pública, gratuita e obrigatória com especial atenção aos setores mais desfavorecidos". Não faltaram, durante a gestão Alfonsín documentos sobre a democratização interna do sistema educativo que, apoiados na burocracia estatal chegavam até às aulas. O fato mais característico -pela natureza jurisdiccional do ensino de 2º grau na Argentina- esteve marcado pelas mudanças e ruptura que propunham para discutir em cada unidade educativa, através de circulares internas(18).

As relações entre o governo federal e os estados (províncias) institucionalizaram-se através do Conselho Federal de Educação onde a oposição ao governo tinha a maioria, (de um total de 22 estados: 16 eram governados por justicialistas e partidos provinciais, o resto era radical), e onde sempre se instauravam enfrentamentos e negociações em torno das políticas

---

(18)As "circulares internas" eram disposições ministeriais que eram remetidas a cada estabelecimento escolar para que todos os integrantes da comunidade educativa debatessem e comessem o processo de democratização interna nesse nível. A responsabilidade maior era dos reitores que tinham que conduzir estas reflexões carregando o peso de anos de autoritarismo que encontraram nos docentes o clima fértil para se instaurar, resistindo arduamente a quaisquer mudanças no status-quo.

educativas.

Embora os temas abordados se referissem sempre a compatibilização das políticas educativas, delineamentos curriculares básicos para os distintos níveis de ensino e para a formação e capacitação docente, as problemáticas salariais dos professores, o regime legal do pessoal docente, aposentadorias, a situação de emergência educativa, a reforma educativa, o Congresso Pedagógico Nacional, entre outros, os problemas do relacionamento político e econômico entre a Nação e as províncias acabaram por converter esta instância em um instrumento de manipulação e disputa política entre a nação e as províncias(19).

No entanto, o nível universitário foi "o único nível de ensino do sistema educativo que"...desde o "início do processo de transição à democracia tinha culminado seu processo de reorganização institucional". Uma lei dava lugar a essa reorganização, "reconhecendo a autonomia universitária e dispondo a vigência dos estatutos anteriores à ruptura institucional de 1966 (ano em que foi derrocado o último governo radical e em que se iniciara uma sequência de golpes de estado até 1983.)

No que diz respeito ao financiamento das políticas públicas na Argentina, Braslavky, C. argumenta que "resulta muito difícil aceder a dados válidos e confiáveis sobre o

---

(19)Os debates em torno à incumbência nacional das decisões do Conselho tinham como objetivo anular a política educacional do radicalismo e introduzir aos poucos as políticas do justicialismo que ostentava a maioria nas deliberações. Este foi também um grande obstáculo da viabilidade das políticas da gestão Alfonsín. (Justicialismo=Peronismo)

financiamento da educação. Os dados elaborados por distintos autores não são coincidentes por se utilizarem critérios metodológicos diferentes... "Além do que, estão desatualizados, pois os organismos encarregados de fornecê-los o fazem com considerável atraso". No entanto "analisando a evolução do gasto em educação (de maneira coincidente com Reimers, F. op. cit.), adverte-se que embora não haja cifras certas para sustentar esta posição, "existe a clara sensação de que a qualidade da educação tem piorado, ao mesmo tempo que a retribuição real (salário) dos professores também diminuiu" (20). Este aspecto tem sido determinante de graves conflitos salariais que paralisaram as escolas e as universidades do país e da declaração de emergência educativa em 1987, quadro que se mantém até 1989.

Por outro lado, o contexto latino-americano tem privilegiado a idéia de que a Argentina era o país em melhores condições educacionais. No entanto, o problema do analfabetismo evidencia outra realidade, comparadas as cifras absolutas que ostentam o Brasil e outros países. Criaram-se Centros Educativos de Nível Primário onde se concentravam, ... os maiores índices de analfabetismo total (1.300.000 aproxim.) e analfabetismo funcional (21) [5.400.000 aprox.], assinando acordos e contratos com os estados provinciais. Ao término da gestão Alfonsín, apesar dos

---

(20) Narodowsky, P. e Narodowsky, M.: "Trabajo Docente y gasto educativo en la Argentina" CEAL, Buenos Aires ARG. 1988. in Braslavsky, C. op. cit.

(21) pessoa de 15 anos e mais que têm um nível de instrução inferior ao mínimo considerado necessário para uma adequada participação societal em beneficio próprio e da comunidade.

esforços realizados, tanto nos estados como na nação "há suficientes indícios sobre a total insuficiência das ações realizadas nessa direção"(22)

As políticas públicas educacionais argentinas, nos três níveis de ensino, favoreceram a incorporação ao sistema, através de facilitadores do ingresso, retirando obstáculos e travas administrativas, pedagógicas e legais do regime anterior, mais tropeçou com dificuldades de infraestrutura por falta de investimentos em construções escolares que impediam o acompanhamento do crescimento da matrícula.

#### VI.2.As políticas públicas: caminhos e descaminhos.

A análise que se segue resume distorções de percurso das políticas públicas centradas em dois momentos: o de sua formulação e o da sua implementação, ambos condicionados pela competência administrativa dos quadros técnicos e políticos da burocracia estatal, no cenário geral da crise econômica que se converteu em propriedade distintiva dos governos Sarney e Alfonsín, e a influência decisiva que exerceram: a relação do Estado -emquanto burocracia- e o setor educacional, por um lado, e a relação da questão tributária entre jurisdições federal, estadual e municipal, por outro.

Velloso, J., neste sentido, estabelece uma relação vinculante entre as políticas públicas e o seu financiamento a

-----  
(22)Braslavsky,C.op.cit.

partir do reconhecimento do caráter essencial deste último no destino das primeiras(23). Intervém, nesta análise, as "políticas econômicas" que se arrastam desde as ditaduras até hoje, e que (ainda), concentradoras de renda e favorecedoras da acumulação de riqueza, permitiram a apropriação do Estado que continua a servir ~~-anacronicamente-~~ de esquema às minorias.

Por outro lado, a incapacidade de recolher tributos com base no espírito de igualdade ante a lei, descobre um sistema tributário ineficaz. "Estudos recentes mostram que os mil maiores contribuintes recolhem ao imposto de renda somente 1% dos seus ganhos durante o ano...Os 25 mil maiores pagam ao Imposto de Renda o equivalente a apenas 2,6% dos seus rendimentos anuais.

Enquanto isso, os trabalhadores que percebem um salário mínimo mensal, e que portanto estão isentos do imposto de renda, entregam ao Estado quase 1/3 de seus ganhos em tributos marcadamente regressivos" (24).

Noutra perspectiva, também alguns paliativos da crise econômica e social, como a distribuição de merenda escolar "indispensável à própria sobrevivência das crianças que dela se beneficiam, corresponde a uma redução das verbas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino público". O tema do salários dos professores de todos os níveis de ensino do sistema educacional, seu achatamento e queda progressiva, envolve a ju-

---

(23) Velloso, J.R.: "O financiamento da Educação na transição democrática" Coleção Polêmicas do Nosso Tempo Cortez Ed. SP 1989.

(24) Melchior, J.C.: "O financiamento da Educação no Brasil. Algumas Questões atuais" in Velloso, J.R. op.cit.

risdição federal e, como decorrência, da intervinculação pela transferência de recursos: a estadual e a municipal.

Este panorama nacional de crise que se refere ao Brasil é semelhante ao caso argentino onde o estado de falência da burocracia estatal reproduz-se nas províncias (onde os bancos provinciais acabaram falindo após serem mantenedores de administrações também falidas), com a diferença de que os municípios argentinos, salvo o que corresponde à prefeitura do Distrito Federal de Argentina (a Municipalidade da Cidade de Buenos Aires comparável à Prefeitura de São Paulo), não são responsáveis por oferecer educação básica e sim os estados provinciais por responsabilidade delegada pela Nação na Constituição de 1853.(art.5 e 104).

Por este motivo, a análise da questão tributária no Brasil é mais presente, toda vez que se estabelece uma relação de par a par entre o que arrecada e o que isto representa nos seus orçamentos. No caso argentino, os dilemas da co-participação federal atualizam com mais fidelidade sua semelhança com o caso brasileiro especialmente no tema educação pública antes citado.

Atrelado a este problema da relação econômica e financeira entre jurisdições (a autarquia), voltam a tona questões de perfil qualitativo que se assimilam ao conceito de autonomia pedagógica e administrativa envolvendo outros dilemas: no caso brasileiro "a ameaça à necessidade de uma educação unitária nacional, indispensável, mas de árdua construção num país de largas dimensões culturais e de grandes desequilíbrios

regionais"; no entanto no caso argentino, apesar de ter uma educação unitária nacional mais antiga, o problema recrudescer com os argumentos da crise política, econômica e social.

Finalmente, é aconselhável distinguir que, como acontece com o texto das Constituições brasileira e argentina, há um percurso (implícito) das políticas públicas que revela "a concepção e os mecanismos de aplicação dos recursos destinados à educação porque, assim como outros obstáculos neste trabalho mencionados, contribuíram a elucidar as formas de abandono, omissão, renúncia ou concessão que definem a deserção.

Por outra perspectiva, mais geral, Melchior, J.C., diz que "um dos maiores problemas que tem enfrentado a implementação das políticas públicas no Brasil "é a estrutura do Estado"...herdeiro dos padrões centralizadores da administração colonial portuguesa".(26)

De fato, como antecipamos brevemente, na descentralização educacional, embora as análises encontradas não especificuem a natureza da centralização, há elementos indicando que no caso brasileiro tem-se hierarquizado a questão dos recursos tributários da descentralização. Na Argentina por sua parte, este fato se verifica nos dilemas entre Estado e "provincias" com os recursos tributários da **coparticipação federal** (27) e ainda que sejam igualmente importantes, a questão dos recursos financeiros -autarquia- tem contaminado fortemente a outra face da descentra-

---

(26) Araujo Melchior, J.C. de.: "Impasses e alternativas do financiamento das políticas públicas de educação" in Estado, Educação. Cortez Edit. SP 1992.

lização -a autonomia pedagógica.

Neste ponto, a questão do financiamento da educação tem sido crucial na sua avaliação e resgatamos outra análise feita por Araújo Melchior, J.C. abordando os impasses e alternativas deste tema que inclui a **competência e eficiência dos segmentos do primeiro escalão decisório burocrático como responsáveis**, a partir das esferas política, econômica, social, da política educacional e do financiamento da educação. Na esfera política, sua análise está centrada nos "responsáveis máximos pelos sistemas escolares públicos", apontando para o caso brasileiro que "poucos são os gestores máximos que têm apresentado competência para gerir sistemas escolares públicos" (28), desvendando, assim, um dos limites da implementação das políticas públicas a partir da perversão do destino e utilização das verbas específicas para o setor.

Na esfera econômica, a abordagem apoia-se no recolhimento de impostos e contribuições, integrando o comportamento deste ponto às "economias em crise" onde "vale a lei do salve-se quem puder"..As empresas e indivíduos tendem a cortar despesas de

---

(27) Durante a gestão Alfonsín, foi-se configurando um clima singular das relações entre o governo federal e os estados. Por várias oportunidades o governo radical tentou assinar um pacto que regulasse as relações econômicas entre as partes. A oposição controlava a maioria dos estados, atuando em bloco na resolução dos seus problemas financeiros levando-os ao plano da troca de favores onde se perderam de vista os objetivos e tudo ficou liberado ao fisiologismo. Assim, a aprovação dos orçamentos federal e estaduais, passou nestes anos por essa linha dos acordos pessoais e partidários.

(28) Araújo Melchior, J.C. de.: "Impasses e alternativas do financiamento das políticas públicas de educação" in Estado, Educação. Cortez Edit. SP 1992.

todos os lados, inclusive deixando de recolher tributos(29). O Finsocial, que é a principal contribuição social do governo federal, esta com sua arrecadação por volta do 30% do que efetivamente deveria ser recolhido"(30).

A ineficiência estatal que apresenta a quebra da legalidade como característica, perverte sua burocracia ao serviço de grupos e esquemas de poder articulados para sua utilização instrumental e que com isto não defende o interesse geral, têm aberto o espaço para que proliferem formas adicionais de deserção, encobertas no clientelismo e na corrupção institucionalizadas.

O Estado brasileiro tanto quanto o Estado argentino transitam por estes graves problemas, com diferenças marcantes. No Brasil, no início da década de 90, numerosos movimentos ressurgiam com peso na sociedade fundando a construção da ética na política que teria triunfos e derrotas na sua luta. Na Argentina, escândalos de magnitude semelhante foram abafados pelo alinhamento dos três poderes do Estado sob o lema de não investigar, descaracterizando os grupos (reduzidos) que lutavam pela apuração e punição dos envolvidos.

Estes graves acidentes de percurso dos recursos (31) se somam ao "desempenho do sistema econômico, à inflação que

---

(29) É atribuível à ineficiência burocrática do Estado a impossibilidade de cobrar impostos ou identificar e punir aqueles que sonegam, embora neste último ano tenham sido divulgadas cifras astronômicas de empresas sonegadas de impostos e contribuições à previdência social correspondentes aos seus empregados.

(30) Grandes contribuintes do Finsocial, depositaram em Juízo à espera de que a Justiça os "libere desta carga".

(31) Desvio de verbas do sua finalidade específica e legal.

destrói a capacidade de planejamento das esferas públicas" e a falta de orçamentos "confiáveis, fidedignos e baseados na realidade". (32)

Este contexto político-econômico revela uma esfera social decorrente. O Estado, compelido a resolver o emergencial, apela a "paternalismos ou assistencialismos", (ações suplementares) retirando das verbas alocadas para infraestrutura e salários de pessoal, os recursos para fazer frente a estes problemas, desencadeando outros.

---

(32) Este trabalho estava sendo finalizado quando no Brasil se assistia aos desdobramentos judiciais de um dos maiores escândalos políticos da história do país, relacionando a elaboração e execução do orçamento da União a um esquema de corrupção que, envolvendo os partidos majoritários no Congresso desviava verbas para benefício próprio e do esquema, cujas cifras desvendam, mais uma vez, a magnitude da desigualdade.

## CAPITULO VII

### VII.1. Cenários da segunda transição. O perfil das gestões Collor de Mello e Menem: O Estado e a educação.

A transição à democracia teve, nas figuras de Sarney e Alfonsín, os encarregados de conduzir um processo que, do ponto de vista político, arrastou o peso e a gravidade da herança do governo de facto: um Estado desorganizado para a vida democrática e organizado para o anti-democrático; economicamente falido, burocrático e ineficiente; incapaz de estabelecer mecanismos de controle efetivo do crescimento da inflação, entre os principais problemas destas gestões; e socialmente conflituado pelo número crescente de demandas insatisfeitas.

Embora tenham sido numerosos os esforços e as alianças montadas para fazer possível a governabilidade no regime democrático e por esta via superar os problemas (ou abafá-los), a superposição de questões estruturais e conjunturais levaram a agravar ainda mais o panorama prévio ao início do ano eleitoral de 1989. Assim, as esferas política, econômica e social foram hipersensibilizadas e o caos no Estado consolidou-se.

Valem para o Brasil e Argentina as afirmações de O'Donnell, G., quando, analisando o caos argentino que precedeu à "resignação" (1) de Alfonsín diz, "mas, pelo menos, no final de seu mandato esse(s) governo(s) não poderia(m) ter piorado a herança

---

(1) No meio de uma grave crise política e econômica (com hiperinflação), Alfonsín foi obrigado a "resignar" seu cargo, antecipando o "final formal" de sua gestão e a entrega do poder ao presidente eleito Menem. (Usou resignar x renunciar).

que recebera(m). Não foi assim: não custa insistir na profundidade da crise econômica e sobre o colapso do aparelho estatal. Além disso -ainda que a aceleração da inflação torne impossível medi-los com rigor- hoje(1989), os salários são muito mais baixos que os já muito baixos que o regime militar legou; a pobreza absoluta e suas múltiplas manifestações sociais aumentaram consideravelmente; o peso da dívida externa é mais opressivo do que nunca (com o agravante de uma dívida interna frente à qual a brasileira parece ínfima); e o muito que já havia de especulativo na economia argentina subordina, mais do que nunca, os comportamentos de todos os atores"...Mais ainda -mal dos males-, as Forças Armadas observam vitoriosamente o caos atual e fazem uma espécie de chantagem que, na realidade, é a etapa final de uma série de concessões que, sobretudo depois do louco ataque ao regimento de La Tablada, vem arrancando do governo (e da sociedade que em sua esmagadora maioria aprovou), concessões que de longe excedem àquilo que razoavelmente (democraticamente) pode interessar às Forças Armadas -como o reestabelecimento de formas bem pouco sutis de censura à televisão".

Este contexto caótico descrito por O'Donnell, G., colocou a gestão Alfonsín, às portas de negar uma de suas principais heranças "a de resguardar e respeitar as liberdades constitucionais".(2)

No Brasil, uma sucessão de Planos econômicos e de ministros de economia acompanhavam, como na Argentina,

---

(2)O'Donnell,G.op.cit.

trocas de moeda, congelamentos e descontrole total do Estado. A inflação crescia a ritmo acelerado após três meses de implantação das medidas de controle. O governo brasileiro e seu similar argentino tinham perdido a capacidade total de negociação e todos seus intentos de solução da crise se esgotavam minutos depois de formulados. A crise era política, econômica e social e de fato os esforços concentrados destas gestões por: "estabilizar os preços, reestruturar a economia e consolidar a democracia"(3) foram insuficientes ou nulos.

As próximas eleições para presidente apertavam-se como a tábua de salvação para as duas administrações que, pelo próprio clima eleitoral, converteram-se em alvo fácil de ataques e denúncias.

Nesse clima, dois governadores do interior destes países, com excelente marketing e duvidosa capacidade administrativa, no meio de um caos político e econômico de magnitudes sem precedentes, preenchem o cenário político: um como "caçador de marajás"(4), outro com o discurso do "salarição(5) e a revolução produtiva", Collor de Mello, ex-governador de Alagoas no Brasil e Menem, ex-governador de La Rioja na Argentina.

Alianças econômicas e políticas históricas levariam estes candidatos ao poder concretizando, assim, a tão ansiada transferência de poder entre civis.

---

(3)Sola, L.: "Estado, reformas estruturais e democratização no Brasil" em Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. Revista da USF Nº 17. SP 1993.

(4)Imagem utilizada para denunciar a corrupção na gestão Sarney.

(5)Imagem utilizada para atacar aos aumentos de tarifas(tarifação)

Os novos presidentes assumiram suas gestões com o Estado em colapso. Sobre este diagnóstico, ambos instituíram o discurso do fim do Estado baseados na maior intensidade com que a onda neoliberal "ao varrer algumas das principais economias capitalistas, concomitante aos eventos que quebraram o mundo socialista(6), ecoou **auspiciosamente** (querem alguns) nos países subdesenvolvidos... Mais exatamente entre as elites dominantes e a classe média desinformada" (7)

No Brasil, Collor de Mello substituiu o Cruzado Novo de Sarney pelo Cruzeiro e confiscava as poupanças dos cidadãos e seu discurso dizia: "O Brasil Novo significa, em primeiro lugar, um país que saberá recuperar a confiança de sua sociedade em seu futuro. Era fundamental elevar o moral da Pátria, da Nação brasileira. Eramos uma nação sem moeda -porque com a inflação a 90% ao mês, a moeda não existe- porque **sem um governo respeitado, sem instituições respeitadas, não poderia ser considerado o país de nossos sonhos**"(8)

Na Argentina, Menem manteve o Austral no primeiro ano de gestão e após a troca de três ministros em 6 meses, confiscou também os depósitos correntes dos cidadãos, trocou a moeda, e seu discurso era: "Assumimos nossa responsabilidade em momentos de

---

(6) A queda do Muro de Berlim teve múltiplos desdobramentos alguns dos quais foram "utilizados" a favor destes "ecos".

(7) De Paula, N. "Privatização: algumas lições do primeiro mundo" Análise Conjuntural V.15 Nº:3-4 Março-Abril/93 IPARDES Curitiba -Paraná.1993

(8) Collor de Mello, F. "Educação e Cidadania Plena: um projeto brasileiro. Diretrizes para um Novo Brasil. Brasília 1990.

extrema gravidade, nos que se encontrava em risco a viabilidade da Nação" (9)

Eleitos em campanhas de excelente marketing tiveram grandes diferenças no que diz respeito ao partido político de sustentação no executivo e no legislativo. Enquanto **Menem** e o **Partido Justicialista** (denominação histórica e institucional do peronismo) obtinham **quorum próprio** no Congresso, **Collor de Mello**, e o **Partido da Reconstrução Nacional** (artifício legal de uma ampla aliança conservadora) só elegeu **5 parlamentares**. Estas diferenças seriam decisivas nas suas gestões enquanto ituam os dois presidentes frente a estratégias de negociação diferentes e a deslocamentos do centro do poder político.

Ambos escolheram o discurso da **estabilidade econômica** através de planos de ajuste **mais severos** que aqueles implantados pelos seus antecessores. Menem e Collor de Mello, apoiar-se-iam (explícita ou implícitamente) nos grupos econômica-mente mais fortes do país. No entanto, o presidente argentino, resolveria por via de Decreto (logo aprovado no Congresso), um dos maiores problemas da gestão anterior e da transição deste país: oculto no discurso da **unidade nacional**, indultaria os militares condenados na gestão Alfonsín. Também o problema da modernidade seria encoberto pelo discurso da **solidaridade** que, fazendo parte das facetas do perfil conservador popular, procurava a "resolução do problema dos carentes junto a elementos tradicionais e pré-modernos"(10). Este é **anacronismo** apontado neste trabalho.

---

(9) Menem, C.S.: "Bases para a transformação educativa. Buenos Aires 1991.

(10) Garcia Delgado, D. op. cit.

De início, quanto maiores e mais graves eram as crises do Estado descritas por Collor e Menem nos seus discursos, mais espaço ganhavam estes "ecos liberalizantes" que reforçavam internamente "a visão anti-estatizante que, já há algum tempo, vinha propalando a alegada ineficiência do Estado como agente econômico e promotor do bem-estar social"(11).

Atendendo a esta característica distintiva das gestões que inauguravam os dois presidentes, achamos conveniente discutir as mediações deste "neoliberalismo", refletindo sobre suas conseqüências no setor educacional nacional, especialmente no que diz respeito ao marco legal onde se inseririam as políticas do Brasil Novo e da Argentina da Transformação Nacional.

É arqui-sabido, como afirma Sola, L., que "as reformas liberalizantes que visam reduzir os poderes regulatórios do Estado são parte do receituário das agências de financiamento internacional. Seu peso nas decisões de política econômica interna aumenta na razão direta da dependência em que se encontra o país das fontes de financiamento"(12), o que de fato reforça as tendências neoliberalizantes que proliferam em nossos países.

Os governos de Collor de Mello e Menem instituíram programas de desestatização semelhantes que levariam a colocar a privatização como palavra de ordem de suas administrações. Este aspecto, embora lembre a "racionalização do Estado" da última fase das gestões de Sarney e Alfonsín, não seria só mais abrangente no que diz respeito ao destino das empresas públicas, mas

(11)Sola, L.:op.cit.

(12)De Paula, N.:op.cit.

também quanto à magnitude que se outorgariam ao sentido do público e privado.

Assim, confundido numa visão moderna do Estado (descontextualizada) e nos moldes europeus, "o movimento neoliberal privatizante, embora possa justificar a necessidade de racionalizar o funcionamento da máquina estatal ..., caracteriza-se muito mais por investidas na apropriação da coisa pública do que, como se apregoa, por uma intenção de contemplar a sociedade com um aparelho de Estado reduzido e "eficiente"(13).

Como apontávamos anteriormente, as elites têm sido responsáveis por essa mediação da modernidade e da minimalização do Estado, embora elas tenham-se mostrado "profundamente incapazes para gerar um projeto de nação com base em princípios mínimos de moralidade, que transforme a enorme parcela da população em grupo respeitável de cidadãos".

Aproximando-nos do sentido das políticas públicas sociais no contexto da onda denominada neoliberal que impregnava as administrações após Sarney e Alfonsín, destacamos uma articulação que, a partir do plano conceitual faz Draibe, S.M. sobre as proposições neoliberais:.."o neoliberalismo não constitui efetivamente um corpo teórico próprio, original e coerente. Esta ideologia dominante é principalmente composta por proposições práticas e, no plano estritamente conceitual, reproduz um conjunto heterogêneo de conceitos e argumentos, reinventando o

---

(13) Draibe, S.M.: "As políticas sociais e o neoliberalismo" reflexões suscitadas pelas experiências latinoamericanas. in Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. Revista da USP Nº:17 SP 1993

liberalismo, mas introduzindo formulações e propostas muito mais próximas do conservadorismo político e de uma espécie de darwinismo social distante, pelo menos, das vertentes liberais do século XX".(14)

Não é arriscado assimilar as notas do conservadorismo social e darwinismo social às concepções de Estado que desenvolveram as gestões de Collor de Mello e Menem, ambos representantes dos segmentos mais conservadores e "sultanísticos" de Alagoas e La Rioja, do Brasil e da Argentina; ambos puseram em prática um despreparado pragmatismo político-administrativo deixando a sociedade auto-regular-se à mercê dos mais fortes.

Se "não há um corpo teórico neoliberal específico, capaz de distingui-lo de outras correntes do pensamento político", tanto o conjunto de regras práticas instrumentais utilizadas por estes governos quanto os conceitos que emprestam do liberalismo clássico como o de Estado Mínimo, impedem a sua conciliação com a "existência" das políticas públicas de corte social. (14)

Outra perspectiva tem questionado a utilização da denominação Neoliberal por Pós-liberal. Assim, Saviani, D.(15), afirma "enquanto o neo-liberalismo postulava a ampliação das dimensões e prerrogativas do Estado, hoje defende-se a redução do tamanho do Estado, enquanto antes se advogava o planejamento econômico com a consequente regulação do mercado, agora se faz

---

(14) Draibe, S.M.: op.cit.

(15) Saviani, D.: "Neo-liberalismo ou Pós-Liberalismo? Educação Pública, Crise do Estado e Democracia na América Latina. Educação e Sociedade Coletânea. Edit. Cortez SP 1990.

apologia da desregulamentação da economia e da total liberação do mercado; enquanto no primeiro caso se acentuava a importância e se alargava o espectro das políticas públicas, estas agora são secundarizadas e desqualificadas postulando-se a sua transferência para a esfera da iniciativa privada ou das instituições filantrópicas e de benemerência".

Nesta direção marcada pelo novo papel desenhado ao Estado, a esfera do privado começou a ocupar um espaço maior por sobre a esfera pública. A crise do Estado, que já era grave nas gestões de Alfonsín e Sarney, atinge seu ponto máximo nestas novas administrações, produzindo, pela ausência de políticas de medio prazo e até algumas de corte emergencial, a **degradação do público**. Assistimos assim, nos dois países, em diversos setores públicos (como saúde, educação, seguridade e assistência social), a uma acelerada e ignominiosa perda do que restava neles. Este diagnóstico se converteria num argumento a mais para mostrar a deserção do estado e para **facilitar a passagem de empresas e serviços da esfera do setor público para as mãos da iniciativa privada**. O caráter excludente que se vê implícito nesta concepção reforça mais uma característica da deserção.

No entanto, a nossa análise focalizará algumas das conquistas participativas das sociedades brasileira e argentina em instâncias de debate como as que constituíram a Assembléia Constituinte brasileira e o Congresso Pedagógico argentino, por quanto elas teriam seu correlato em leis nacionais como a de Diretrizes e Bases da Educação Nacional brasileira e a Federal de

**Educação Nacional argentina.** Ambas tiveram percursos quase idênticos: até 1992 encontravam-se "tramitando nos Parlamentos" destes países.

Hierarquizamos estas disposições legais nacionais referidas à educação nacional, porquanto elas representam o cenário onde transitariam "as políticas públicas" do setor e porque nos textos dos Poderes Executivos do Brasil e da Argentina expressam uma concepção de Estado e seu papel para com o setor.

A Argentina, "até esta data (1991), não dispunha de uma lei geral de educação"(16). De fato, desde 1884, quando foi sancionada e promulgada a Lei 1420, o país não tinha conseguido dar-se uma lei orgânica que, envolvendo a educação do país explicitasse as linhas diretrizes gerais de sua condução. A comparação entre as duas leis, embora a diferença temporal seja utilizada para elucidar a intencionalidade do projeto político que encabeça o governo Menem, centra-se em temas como o público e o dever do Estado (que inclui as políticas públicas, sua formulação, execução e financiamento). Esta análise também se estende à Lei de Diretrizes e Bases brasileira.

Neste sentido, Kofman, H., afirma, "em 1884 a escolarização tinha níveis extremadamente baixos, a educação de qualquer nível estava limitada aos mais poderosos economicamente, a igreja católica tinha uma grande preponderância nela e uma

---

(16) Poder Ejecutivo Nacional: "Mensaje y Proyecto de Ley Federal de Educación" / Cámara de Diputados: "Proyecto de Ley en revisión" Biblioteca del Senado de la Nación. Dirección de Publicaciones. Buenos Aires ARG. 1991.

grande massa de imigrantes que, provenientes de distintas nacionalidades e credos religiosos, chegava à nossa terra. A classe dominante da época, formada pela oligarquia **terratiente** e comercial portenha e representada politicamente pela "geração de 80", passava pelo seu melhor momento".

Assim, "deslumbrada pelas luzes de Londres e Nova Iorque, Argentina, sonhava com ser a dona de um país modernizado, integrado como nação sob sua hegemonia, fazendo as vezes de sócio menor dos magnatas dessa metrópolis. Para isto, precisava desenvolver a educação. A lei 1420 de 1884 surge nesse contexto" e suas características mais importantes foram: a **obrigatoriedade do ciclo primário**, para garanti-la dispunha-se de mecanismos e sanções contra sua transgressão. "A escolarização implantada pode ser comparada com o serviço militar obrigatório(17), chegando-se, inclusive a utilizar a força para garantir a assistência às aulas. Esta **obrigatoriedade** era extensiva ao Estado, que se obrigava a estabelecer, pelo menos, uma escola "a cada povoado de 1000 a 1500 habitantes nas cidades e a cada 300 a 500 habitantes nas colônias ou territórios nacionais" (art.5)(18); a **gratuidade**, "o artigo 2º...era absolutamente taxativo...**deve ser gratuita(19)**..."; a **laicidade**, o art.8º, dizia que só poderá se ensinar religião antes o depois das aulas e por este motivo, era considerada

---

(17)Kofman,H.: "Ley 1420 y La Ley Federal de Educación: Dos rumbos opuestos" Conociendo, Revista de la Federación Nacional de Docentes Universitários. Luján Buenos Aires, ARG 1993.

(18)Kofman,H.op.cit. e

(19)Ley 1420 de Educación Comun.Imprenta del Estado. MEC Buenos Aires.ARG. 1984.

comum; o financiamento Estatal, onde no seu art.44 estabelecia o financiamento estatal da educação pública através de diferentes fontes gerenciadas pelo Estado em porcentagens fixas; e finalmente, a regulação do ensino privado, feita pelos Conselhos de Escolares de Educação Pública, através de inspetores que chegavam a aplicar pesadas multas pela não observância das disposições prescritas.

Por seu lado, a Lei Federal de Educação -o projeto do Executivo com leves modificações do Congresso com maioria "menemista" nas duas câmaras "abunda em enunciados de boas intenções e carece absolutamente de normas claras de aplicabilidade", deixando liberada ao arbítrio regulamentarista do executivo e às lei estaduais (provinciais) a sua parte mais importante.

No seu texto, questões como a obrigatoriedade são ambíguas. "Não diz como garantir a obrigatoriedade ...hoje com o avanço da marginalidade e a falta de estabelecimentos escolares, os **turnos intermédios**(20), as salas de aulas superlotadas, a falta de estímulo aos docentes", entre outras coisas, "não garantem que nem 50% dos alunos termine a escola básica de 7 anos de duração. Não aparecem as **responsabilidades**, nem mesmo as do Estado em brindar condições básicas para a ampliação da educação" Com respeito à gratuidade "o art.39 diz que o estado se obriga a garantir o princípio de gratuidade...."As uni-

---

(20)Os turnos intermédios são uma modalidade" também existente no Brasil onde, por falta de construções escolares, os horários de manhã e tarde são reduzidos para colocar um turno intermedio, preterindo a questão da qualidade para um futuro incerto.

versidades poderão dispor de outras fontes complementares de financiamento que serão estabelecidas por uma lei específica com base nos princípios de gratuidade e equidade". Na Argentina como no Brasil, o tema do "ensino universitário pago" volta à tona sempre pela via de ser incorporado nas normas legais, por via de emendas a Constituição (Projeto Emenda do governo Collor de Mello)(21)ou por via da correlação entre executivo e legislativo alinhados. (como o Projeto do Executivo argentino com maioria Justicialista nas Câmaras de Deputados e Senadores).

A religiosidade (art.6) muda uma tradição secular da educação argentina laica e comum, permitindo "a incorporação da dimensão religiosa nos conteúdos de ensino".

O financiamento representa o aspecto mais controvertido da Lei Federal. Assim, "dispõe o financiamento conjunto do Estado Nacional, os Estados provinciais e a Prefeitura do Distrito Federal, através de um Pacto Federal Educativo". Sobre este pacto e seus intentos de viabilidade temos feito referência na ocasião de abordar os caminhos e descaminhos do financiamento das políticas públicas por quanto representava um acordo sobre a co-participação nos tributos arrecadados pela nação, pelos estados provinciais e pela Prefeitura de Buenos Aires (DF).

-----  
(21)Durante grande parte de sua curta gestão o presidente brasileiro concentrou esforços, negociações e trocas de favores em prol de obter apoio político no Congresso para impulsionar seu projeto para reformar a Constituição e alterar algumas conquistas do "público" na Carta brasileira.

Outro aspecto significativo da "orientação política" da lei é o ensino privado (particular) que legaliza o negócio da educação estabelecendo (art.36) que podem oferecer ensino as **Empresas de Pessoa Jurídica**. Por outro lado, também estabelece "critérios mais ambíguos para que o Estado possa outorgar subsídios ao ensino privado legitimando o subsídio a estabelecimentos que não são gratuitos".

Desta maneira pode-se observar certa coerência nos postulados do discurso da transformação nacional do governo Menem e como isso se traduz no setor educacional, "o Estado já não é o ator central e único dos processos de desenvolvimento. Sua debilidade intrínseca -financeira, organizativa, tecnológica- lhe tira capacidade para dar uma resposta global a demandas sociais"(22). ..Várias décadas atrás, o Estado ocupou todos as ordens da vida social e da economia em busca de um equilíbrio que compensasse as debilidades, heterogeneidades e interesses divergentes da sociedade em crescimento. No campo educativo cumpriu um papel determinante para possibilitar a universalização do acesso à escola e da distribuição do conhecimento a todos, no marco do sistema democrático".

Este deslocamento da responsabilidade do Estado pode ser lido no Art.10 da Lei Federal...."A educação é responsabilidade natural da família, da sociedade e do Estado" e segue art. 5..."São agentes da educação:a)A família, agente natural e primário; b)O Estado Nacional; c)Os Estados provinciais;

-----  
(22)Menem,C.S.:"El Nuevo rol del Estado" in Bases para la Transformación educativa op.cit.

d)Os Municípios; e)A Igreja Católica e demais confissões religiosas; f)As escolas, institutos e universidades; g)Os meios de comunicação social; h)As associações, empresas, sindicatos e outras organizações intermediárias de pessoa jurídica, assim como também as pessoas de existência visível, que ofereçam educação sistemática, parasistemática ou assistemática"(23).

No Brasil, no marco de uma Constituição com mais de um século de atualidade em relação à sua similar da Argentina, e "caracterizada por uma forte inflexão nos direitos sociais", (24) o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), é mais pormenorizado, e por questões organizativas da comparação nos pautaremos pelos grupos temáticos analisados na Lei Federal argentina.

A lei brasileira, no seu capítulo III, define o "Direito à educação e o dever de educar"; o art.3º descreve "A educação, direito fundamental de todos, é dever do Estado e da família, com colaboração da sociedade, cabendo ao Poder Público: assegurar a todos o direito à educação escolar, em igualdade de condições de acesso e permanência pela oferta de ensino público e gratuito em todos os níveis,... promover e estimular, com a colaboração da família e da sociedade, a educação extraescolar ..... O acesso à educação escolar pública não sofrerá restrições decorrentes do limite máximo de idade, observará modalidades e horários compatíveis com as características da clientela, inclusive

---

(23)Ley Federal de Educación. Senado de la Nación:op.cit.

(24)Cury,C.R.:"O público e o privado na educação brasileira" in Educação e Sociedade Edit.Cortez SP.1991.

devidas à obrigações de trabalho do educando e não dependerá, de modo exclusivo, dos recursos do Município ou do Estado"(25).

Com relação ao **dever do Estado** com a escola pública (art.4º) dispõe o seguinte:"...será efetivado mediante a garantia de: **universalização da educação básica, em todos os seus níveis e modalidades**, através de: a)atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos, nos termos dos arts.7º, XXV, 30, 208, IV, e 227 da Constituição Federal; b)oferta de **ensino gratuito fundamental e médio**, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, vedada a cobrança, a qualquer título, de taxas escolares ou outras contribuições dos alunos; c)cumprimento da **obrigatoriedade imediata no ensino fundamental e de sua progressiva extensão ao ensino médio**, nos termos da Constituição Federal, desta Lei e dos planos nacionais de educação(26);

A especificidade da Lei brasileira faz com que se avance sobre até "o como deve ser ministrada a educação escolar" (Capítulo IV,art.7º) onde se inclui novamente a gratuidade, a igualdade nas condições de acesso e permanência. No que diz respeito à organização da educação nacional há semelhanças com relação ao vínculo entre a União e os Estados, e uma diferença significativa no que se refere ao papel dos Municípios. No caso brasileiro, o ensino básico é municipalizado e no caso argentino

---

(25)LDB.Lei de Diretrizes e Bases Projeto de Lei 1258/88 Câmara do Deputados. Brasília 1990.

(26)Se seguem as características e diversidade das ofertas públicas pormenorizadas.

reduz-se ao caso especial da Prefeitura do Distrito Federal. A organização da educação nacional brasileira aparece orientada por princípios como o da universalização da educação; gestão e participação democrática; desburocratização; descentralização e colaboração entre o poder público e outras agências públicas e privadas.

O financiamento da educação no Brasil, baseia-se na Emenda Calmon (27), que estabelece a vinculação de recursos para a Educação provenientes da arrecadação de impostos, nas seguintes proporções: "13% da União e 25% dos estados, Distrito Federal e municípios". Estes percentuais, considerados mínimos para as necessidades educacionais, seriam utilizados "na manutenção e desenvolvimento do ensino"(28). Até a inclusão desta emenda, os municípios brasileiros já estavam constitucionalmente obrigados a investir, anualmente, no mínimo 20% de sua receita tributária no ensino de 1º grau, sob pena de intervenção"(29). Não há dados fidedignos sobre o cumprimento desta obrigação, mas pode-se inferir que só é observada nos estados com alto poder de arrecadação.

A importância histórica do ensino privado no Brasil fez com que se reservem extensos parágrafos a ela, mantendo especificidade como característica e explicitando as condições do seu funcionamento, como o seu relacionamento com o Estado. As dimensões da presença do ensino privado no sistema educativo brasileiro evidenciam também a diferença a respeito do caso

---

(27) Calmon, J.: "A batalha da educação" Brasília 1992.

(28) Nepp/87:op.cit.

(30) Constituição da R.F.do Brasil art.212.op.cit.

argentino, onde a importância do ensino público foi e ainda é proporcionalmente maior.

Há, como pano de fundo na análise das leis destes países outros elementos que, fazendo parte de sua gênese, permitirão compreender seu significado impresso no seu espírito. Trata-se de mostrar como a Lei Federal da educação argentina se diferencia da Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira nos seus antecedentes.

O Congresso Pedagógico Nacional argentino, cenário de enfrentamentos entre forças progressistas e conservadoras, foi dominado na sua fase final (conclusiva) por antigos interesses que defendiam não tão só o reconhecimento do ensino privado, quanto sua subvenção pelo Estado, e relativização de seu papel (deserção) no ensino público.

O projeto de Lei Federal apresentado pelo Poder Executivo e com respaldo da maioria do partido governista no Congresso atualiza a primazia destes grupos por sobre os denominados progressistas e defensores do ensino público.

No Brasil, embora os cenários sejam semelhantes a ponto de verificar-se estes enfrentamentos na ocasião dos trabalhos da Assembléia Constituinte e nas instâncias deliberativas da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases, a presença do setor privado (particular) tem sido marcadamente forte pelos seus vínculos com estruturas partidárias (afins) majoritárias no Congresso brasileiro, e a antes mencionada atuação "visível" dos lobbies. Este fato não se verifica nessa magnitude na Argentina.

No entanto, uma instância como o **Forum Nacional em Defesa da Escola Pública no Brasil** tem sido fundamental na tentativa de equilibrar as pressões de grupos defensores do ensino privado. Diferente é a situação de "sintonia partidária" entre os poderes executivo e legislativo na Argentina, onde o governo conseguiu impor seu projeto.

O governo da gestão Collor de Mello, submeteu a LDB a anos de protelação de sua tramitação nas Câmaras. Alguns destes obstáculos foram atribuídos à renovação eleitoral da câmara (que requeria um tempo **razoável** para ter um domínio aceitável dos temas vinculados à educação e conseqüentemente debatê-los e votá-los). Outros, eram as ações propositais do Executivo para demorar seu tratamento. "No período de Março/Agosto de 1991, o **Forum** encaminhou ações políticas e atividades na nova etapa de discussão e votação do projeto..; realizou constantes avaliações de conjuntura e dos posicionamentos a adotar.

Foi nesse período que o Poder Executivo adotou uma estratégia junto ao Congresso Nacional para dificultar sua ação e iniciativa, ou seja, uma avalanche de medidas provisórias, projetos sob regime de urgência/urgentíssima invadiram a Câmara dos Deputados. Neste bojo, o executivo encaminhou ao Congresso uma série de medidas pontuais(30) sobre educação, tais como Projeto Nacional de Alfabetização e Cidadania, o Projeto Minha Gente,

---

(30)Anped:"Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:as vicissitudes de dois anos de protelação. 15º Reunião Anual Caxambú MG. 1992.

o Plano Setorial de Educação, a Reforma do Ensino Superior e o Projeto de Reconstrução Nacional”

O governo do presidente Collor de Mello e seu projeto político colidiam com os anseios representados na LDB e com as forças políticas progressistas que a sustentavam. O governo prisioneiro de sua falta de sustentação política própria era apoiado pelo PFL e PDS -representantes do conservadorismo nacional, defensores do privado e do continuísmo político anterior à democracia- e, portanto, alvo fácil de manipulações e favorecimento econômico em troca de apoio político.

O clima político brasileiro tornava-se novamente instável e escândalos que se iniciam com a saída da Ministra da Economia, Cardozo de Mello, e que acabariam desvendando -posteriormente com o "caso PC"(31)- a história política e econômica da vinculação entre setores poderosos das elites brasileiras e suas estratégias de apropriação do Estado, produziram um enorme desgaste político que acabaria com o impedimento do presidente Collor de Mello.

Se iniciaria assim, um outro período de acomodação do cenário político onde novamente a estrutura de poder instalada no Parlamento, estabeleceria as condições de governabilidade. Novamente PFL, PDS e PMDB impunham ministros, apoiavam ou não distintas medidas do presidente Franco, em suma: mantinham intacto o status quo secular deste país.

---

(31)Refere-se aos fatos apurados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito instalada em 1992, e que acabara expondo para a sociedade as facetas do relacionamento entre o Estado e os grupos que o utilizaram em seu próprio benefício.

Observe-se que, por caminhos diferentes, o comportamento do Estado nestes governos do final da década de 80, e de começo da atual, é semelhante.

As diferenças no que diz respeito à sustentabilidade político-partidária dos presidentes no Congresso é um fato decisivo, embora os resultados obtidos com as leis nacionais de educação tenham sido os mesmos: acentuado o nominalismo constitucional do público nas Leis que o regulamentariam e institucionalizariam as omissões e concessões para com o setor privado.

Assim, entre as tendências minimalistas e a deliberada degradação do público -em setores como saúde, educação, assistência social, etc-, faz sentido resgatar o caráter semelhante da deserção.

Esse movimento ambivalente mostra as facetas da deserção: a que apresenta deliberadamente a vontade de quebrar a legalidade do Estado, não respeitando o texto das constituições e nem as leis, utilizando-as instrumentalmente na imposição de um projeto privatizante, a que mostra a decisão de destruir a burocracia estatal (in)eficiente e/ou utilizá-la em benefício de grupos de sustentação política e finalmente, o abuso eleitoral da utilização da "defesa do interesse comum" e sua negação pela pauperização de camadas maioritárias da sociedade em mãos de minorias que se "anquilosam" (consolidam) no poder.

Como assinalamos no decorrer desta abordagem, as denominadas políticas neoliberais advêm da sintonia mundial das economias e das consequências diretas e indiretas dos acordos

assinados por estes países com o FMI. Esta semelhança, que encobre ritmos diferentes do processo de ajuste imposto, têm como meta negociar um acordo ampliado (Extended Fund Facility) para o Brasil nos mesmos termos daquele que foi assinado pela Argentina. (Plano Brady) (32). Este dado serve só para fins de identificação eventuais e semelhantes percursos da política econômica destes países. A dolarização, que já possui três anos de duração na Argentina, apresenta melhores indicadores inflacionários que o primeiro mundo; no entanto, apesar dos esforços do governo em maquiar outros indicadores, a pobreza extrema, o desemprego, a degradação da saúde pública e da educação pública, entre os fatos mais ostensíveis, atingem milhões de argentinos. (33).

Neste panorama sombrio das democracias da "segunda transição" (34), o fenômeno da corrupção que contamina as gestões de Collor de Mello e Menem tem sido decisivo no agravamento da crise, no esgotamento das reservas morais da cidadania e no "quebrantamento" de sua fé no governo e nas bondades do sistema democrático. A corrupção, injustificável, sob todo ponto de vista,

---

(32) Castro, D. "O acordo do Brasil com o FMI. in Análise Conjuntural V, 14, Nº: 1-2 Curitiba PR. Jan/Fev/1992.

(33) No Brasil ao término deste trabalho, um plano econômico do governo de Franco, contemplava uma dolarização disfarçada.

(34) O'Donnell, G.: "Delegative Democracy" Journal of Democracy. Vol. 5, Nº: 1 January, 1994. Indiana EUA. Tenho recebido do Prof. Dr. O'Donnell, G. este trabalho onde analisa as novas democracias **não institucionalizadas ou não consolidadas** e que tem chamado de delegativas enquanto representam um estadio onde a ambiguidade de suas notas as colocam entre a ameaça de uma regressão ao autoritarismo e o fato de converter-se em representativas.

como a forma "sutil e maligna de malversação dos cofres públicos, (35), tem reforçado ainda mais a idéia da falência do Estado em quanto lei, como uma das dimensões da deserção.

A cidadania, como um dos conceitos chave apontados neste trabalho, relacionando o Estado e a Constituição destes países, tem sido abalada consideravelmente, assim como também como a viabilidade de processo de construção e manutenção das qualidades que definem a intensidade desta cidadania. Explicitando o vínculo Estado e cidadania(36), O'Donnell, G., afirma.. "a state that is unable to enforce its legality supports a democracy of low-intensity citizenship".

O Brasil que, como afirmamos antes, seguiu um processo de construção de sua cidadania complicado pela existência de um passado escravista tem exibido consideráveis avanços na valorização deste conceito pela maioria da sociedade, e embora a natureza da crise econômica e política seja antiga e diversa nos dois países, o padrão de cidadania argentino que orgulhava seus habitantes tem experimentado um descenso considerável a ponto de regredir temporalmente a momentos iniciais de sua construção. A degradação do nível de vida dos cidadãos argentinos tem sido evidente e este fato começava a gerar as primeiras reações populares

---

(35) Lon, F.R.: "Estado de Derecho y corrupción" Revista Contribuciones Nº:2/92. Buenos Aires Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires. ARG 1992.

(36) Esta análise da intensidade da cidadania foi abordada no capítulo da emergência do Estado Desertor e é adotada do texto do Prof. Dr. O'Donnell, G.: "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries" World Development, Vol.21, Nº:8, pp.1355-1369, 1993. Great Britain.

## CONCLUSOES

A década de 80 significou para o Brasil, para Argentina, como também para o resto da América Latina a iniciação do conturbado processo de transição à democracia e de manutenção e consolidação das suas instituições.

As características particulares da cultura política vigente e da herança recebida, assim também como as consequências que ocasionaram às novas administrações civis, têm feito deste processo um dos mais difíceis da história institucional destes países.

O Estado, que se reorganizava no contexto das liberdades públicas, do estado de direito, da reinstauração das normas constitucionais e das expectativas pela satisfação de preteridos ganhos socio-econômicos, da cidadania plena e da justiça social rapidamente sucumbiu à crise econômica que, aprofundando-se neste período, subordinou a ordem política à econômica.

Os percursos da primeira transição nesta década privilegiaram fatos econômicos e políticos nacionais, e até extra-nacionais, porque estiveram na gênese da atuação dos governos e do comportamento do Estado.

A situação dos governos civis, que assumiram logo após os "governos de facto"(1), esteve marcada pelas características que foi adotando a interação de forças no cenário democrático em relação direta com o perfil que adotou a transição

---

(1)A frase "governos de facto" corresponde a uma expressão comum utilizada na Argentina para designar os governos militares.

política. No centro das demandas sociais e das pressões dos grupos de poder intra e extra-estatais, os governos formulavam suas políticas envolvidos fortemente nas conjunturas locais.

A importância atribuída aos cenários, à simultaneidade, como focalização de acontecimentos ou de ações que ocorrem entre duas situações ao mesmo tempo ou quase ao mesmo tempo, e propriamente a reconstrução da realidade e a atmosfera histórica, econômica, política e social dos locais, se vincula à necessidade de situar a análise nas origens da ação estatal, da formulação e execução das políticas públicas, como a seus desdobramentos(2).

As tentativas feitas, na construção da categoria Estado Desertor, expõem sua utilização instrumental no contexto da pesquisa. Foi a hipótese da deserção, do abandono do Estado, que direcionou as comparações, interpretações e justaposições dos contextos brasileiro e argentino.

O termo "deserção" foi escolhido e utilizado para analisar e descrever a ação estatal durante os governos da primeira e segunda transição. O processo de "desativação das políticas sociais", na fase terminal da minimalização do Estado, tem, como facetas de seu desenvolvimento, a redução e degradação do significado do público no Estado e, por oposição, a progressiva hierarquização do privado como alternativa para a sociedade.

Devemos dizer que não há como negar a perversa

---

(2)A simultaneidade e a reconstrução de cenários, constituem a denominação que achamos para designar estes recursos metodológicos na pesquisa comparativa.

combinação da herança política e econômica recebida pelas novas democracias, com a crise na burocracia estatal. Esta combinação deu espaço para se preconizar, como ideal para a gestão da coisa pública, as políticas de cunho neo-liberal, que buscam impor uma nova racionalidade à irracionalidade ou ausência de planejamento existente.

O que temos denominado Estado Desertor constitui uma estratégia para interpretação do relacionamento entre o Estado e as políticas públicas. No entanto, designa uma forma de percebê-lo na prática. Seu surgimento está ligado à característica apontada, (de subordinação do político ao econômico), descrevendo, com isto, a importância decisiva das crises econômicas a que estiveram submetidos os governos das transições aqui tratadas e seus desdobramentos políticos. Os resultados da deserção, enquanto abandono, degradação, omissão e concessão do público, expressam-se, de um modo geral, na crise de atendimento às áreas sociais básicas, criando um contexto onde o papel reservado ao Estado reduz-se a ser regulador ou administrador da miséria, através de atuações assistenciais emergenciais, sem uma política concreta.

A privatização, que foi atrelada à qualidade desertora para justificá-la, emerge como sua principal consequência. Esta relação, que envolve a desqualificação do público, essencial à vida democrática, tem marginalizado, cada vez mais, setores majoritários da sociedade. Assim, nas sociedades brasileira e argentina, convivem traços de modernidade e anacronismo contraditório-

rios. O Estado e a sociedade reorganizam-se para ingressar em uma pseudo-modernidade imposta por modelos e padrões externos, ditados pelo capitalismo internacional, mediatizada pelas elites e governos, que representam formas e dominação conservadora e retrógrada(3). Fixa-se um único percurso: repetir a trajetória dos países ditos já modernizados, onde o enxugamento das máquinas estatais ocorre em contextos de exercício do Estado do Bem Estar Social. Na América Latina, onde predomina o Mal Estar Social, o custo econômico, tem sido alto e sacrificante, pois os cenários históricos, políticos, econômicos e sociais são radicalmente opostos.

A fragilidade política e econômica, assim como a ineficiência estatal, a incompetência para administrar e "saber gastar" os recursos públicos, a corrupção entre outros "vícios", têm sido características comuns das democracias brasileira e argentina. Nessas condições, o Estado mostrou, na quebra de sua legalidade, da sua burocracia e da impossibilidade de constituir-se em defensor do interesse comum(4), a incapacidade para garantir o exercício da cidadania, de não interromper o processo de sua construção, nem evitar a consolidação da exclusão social. Com efeito, a baixa intensidade da cidadania, e o caráter excludente assumi-

---

(3)Gentilini, J.A.: "Modernização, Reforma Administrativa e Racionalização:..Tese sob orientação da Prof.Drª.Gohm, M.da G. FE. Unicamp. SP 1992. e Eisenstadt, S.N. "Modernización. Movimientos de protesta y cambio social". Amorrortu Ed. Buenos Aires. 1966

(4)O'Donnell, G.: "On the State, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glance at some Post-communist countries", World Development, Vol. 21, Nº: 8. Printed in Great Britain, 1993

do pelo Estado Desertor que hoje caracterizam estes países, advém da evaporação(5) destas três qualidades pelas quais, antes era possível, reconhecermos o Estado na democracia.

A qualidade desertora define esta percepção do Estado e da cidadania com relação às Constituições e às Leis fundamentais que estes países construíram no transcurso da década.

A educação pública, essencial tanto à cidadania quanto à democracia, nas Constituições e nas Leis nacionais do setor, do Brasil e da Argentina, constituiu-se num dos pontos que exemplifica a instrumentalização da nossa categoria central de análise. Embora com importantes limitações para quantificar as comparações entre os dois países, mostramos um perfil qualitativo da comparação a partir da perspectiva da deserção do Estado, expondo sua relação no âmbito normativo e o papel do governo na geração, implantação e financiamento de suas políticas públicas.

Re-instalar ou re-abrir o debate em torno do anti-estatismo significa re-pensar nossos percursos de modernidade a partir da "questão do outro" fundamentalmente, para compreender nossas diferenças e reconhecermo-nos em nossas limitações e em nossa identidade, descobrindo assim nossas modernidades.

Re-pensar o Estado, para fazê-lo mais eficiente, não significará extingui-lo ou facilitar seu suicídio. Será, sim, fazê-lo enxuto(6). Esta afirmação, repetida em nossas análises.

---

(5/6)O'Donnell,G.:op.cit.

ses, encobre uma mudança radical pela qual nossos países terão que atravessar. Enxugar o Estado, no contexto de políticas de ajuste estrutural e forte contenção do gasto público, requer uma mudança no "conjunto de papéis formalmente superiores do aparelho do Estado, desde onde se mobilizam, diretamente ou por delegação a escalões inferiores na hierarquia burocrática, os recursos controlados pelo aparelho estatal, inclusive a sua supremacia coercitiva"(7). Isto é, requer uma mudança no governo. Requer a ascensão de grupos políticos que interrompam continuísmos e hegemônias históricas destes países, racionalizem e modernizem com ética o Estado, mobilizem e politizem a sociedade.

As perspectivas para o Século XXI dependem destas mudanças. Há dois cenários com relação à existência ou não delas.

Um, sem a mudança, onde as sociedades, após ter sido declarado o fim do Estado e "desativado suas políticas sociais"(8), são empurradas a uma sorte de "darwinismo social"(9), consolidada sua exclusão social, rebaixada (ainda mais) a intensidade da cidadania e agudizado as desigualdades sociais. As consequências seriam nefastas para a sobrevivência do regime democrático. O caso Argentino, na atualidade, ilustra claramente sobre este percurso. O Brasil, seguindo de um modo geral, a mesma

---

(7) O'Donnell, G.: "Análise do autoritarismo burocrático" RJ. Paz e Terra, 1990.

(8) Gohm, M. da G.M.: "A formação da Cidadania no Brasil através da lutas e Movimentos Sociais. Cidadania/Textos. Nº:1 GEMDEC. FE. Unicamp. Maio de 1994.

(9) Draibe, S.: "As políticas sociais e o neoliberalismo" in Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. Revista da USP Nº:17 SP.1993

pauta, prepara-se política e economicamente para isto.

No outro cenário, com a mudança, há uma hierarquização do Estado, que seria anacrônica no contexto da modernidade atual, negar-se-iam todas as qualidades do cenário anterior: seria restabelecida a mediação do Estado para evitar o darwinismo social, se eliminariam os mecanismos excludentes, o Estado como lei, seria resgatado, sua burocracia modernizar-se-ia, as políticas sociais seriam ativadas e a cidadania re-começaria o processo de sua construção, na busca de atingir uma aceitável coerência entre sua intensidade e a vida democrática.

## BIBLIOGRAFIA GERAL:

- Abreu, Maria Rosa (org) (1987) "Constituinte e Constituição" Brasília. Edit.Universidade de Brasília. DF. BR
- Aguerrondo, I.:(1987) "El Planeamiento de la Educación en la República Argentina. Su historia y perspectivas",Buenos Aires (mimeo).ARG
- Aguilar, L.E.(1988)"La escuela Media en Tierra del Fuego.Propuesta" in Proyecciones de la Ciencia, la Cultura y la Educación" Imprenta del Estado. Ushuaia. Tierra del Fuego.ARG.
- (1990)"Cambiar la educación.Bases y estrategias para promover y animar el cambio educativo en la Tierra del Fuego. Propuesta para la Nueva Provincia. Ed.Grafisur.Ushuaia Tierra del Fuego. ARG.
- Albath, Philip (1990) "Tendencias en la Educación Comparada" Revista de Educación -425 -CIDE {Centro de Investigación, Documentación y Evaluación} Madrid -Espana.
- Alves, Maria H.M.(1987)"Estado e oposição no Brasil (1964-1984) Petrópolis, Vozes.RJ. BR
- Amadeo E.J.:"Dilemas da questão salarial" Opinião Econômica Cad. 3.2. Folha de S.Paulo. 19-10-1990 SP.BR
- Anped:(1992)"Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: as vicissitudes de dos anos de protelação. 15º Reunião Anual Caxambú MG. BR
- Araujo Melchior,J.C.(1992)"Impasses e Alternativas do Financiamento das Políticas Públicas de educação, in Estado e Educação.Cadernos Cedes. Cortez Ed.SP.BR
- Arendt, A.(1981)"A esfera pública: o Comùm, in As esferas pública e privada. A condição humana. Ed. USP. SP BR
- Avellaneda, A.(1986) "Censura, autoritarismo y cultura:Argentina 1960-1983" Tomos I y II. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.ARG.
- Babini,A.M.E.(1982) "La deserción escolar en la Argentina", en Revista Argentina de Educación, Año I,N:1, Buenos Aires.ARG
- Bacha Lisboa e Rodriguez Mendoza, M.(org).(1987) "Recessão ou Crescimento: O FMI e o Banco Mundial na América Latina". Paz e Terra. RJ. BR

- Beisiegel, Celso de R. (1974) "Estado e Educação Popular, Pionera. SP BR
- Benevides, M.: "Pelos conquistas regionais" Tendências e Debates. Cad. 1.3. Folha de S.Paulo 17-08-1991.SP BR
- Bereday, G.Z.(1972)"Pasos en el análisis comparativo" in Marquez A.D."Educación Comparada Teoria y Metodologia" Bibl. Nuevas Orientaciones de la educación. Ed.El Ateneo. Buenos Aires.ARG
- B.I.D.:(1979)"El problema del financiamiento de la educación en América Latina".Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.EUA
- Banco Mundial:(1991)"Relatório 1991" in Gallart,M.A.op.cit.
- Borea Odria,A.A.(1993):Tradiciones y reformas constitucionales en América Latina", in Contribuições. Nº:3/93 CIEDLA.Fundação Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania. Buenos Aires. ARG
- Braslasvky, C.,(1985) "La discriminación educativa" GEL-FLACSO, Buenos Aires.ARG
- (1989)"Educación en la Transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay.OREALC Santiago de Chile. Chile.
- Brito, A.:"Reforma, golpistas e Nossa Senhora" Tendências e Debates. Cad 1.3. Folha de S.Paulo 28-08-1991.SP BR
- Buarque, Cristovam:"As elites desadaptadas" Tendências e Debates Cad. 1.3. Folha de S.Paulo 29-08-1991.SP BR
- Bueno Magano, O.:"Providências necessárias". Tendências e Debates. Cad. 1.2. Folha de S. Paulo 31-08-1991.SP BR
- Bobbio,N.(1990)"As ideologias e o poder em crise"Ed. UnB SP.BR
- Borón, A. A.(1987)"Alfonsín, discursos sobre el discurso" EUDEBA Buenos Aires. ARG
- (1989)Los actores y el libreto: los sujetos sociales de la reconversión argentina. Industria, Estado y Sociedad. EURAL. Buenos Aires in Garcia Delgado,op.cit.
- (1991)"Memórias del Capitalismo Salvaje" Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires - ARG
- (1991)"Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina" Ediciones Imago Mundi. Buenos Aires - ARG

- Camargo,A.(1990)"El modelo de la transición brasileira" in Hirst,M.op.cit.
- (1990)"El frente de la modernidad y el mito del Estado Fuerte" in Hirst,M.op.cit.
- Cardozo F.H.e Faletto,E.(1981):"Dependencia e desenvolvimento na América Latina" Ensaio de Interpretação Sociológica. 6ª Ed. Biblioteca de Ciências Sociais. Zahar Editores.RJ.BR
- Carnoy,M.;Levin,H.;Nugent,R.;Torres,C.;Sumra,S.;Onsicker,J.:(1986) "Economía Política del financiamiento educativo en países en vías de desarrollo. Edi.Gernika,México.
- (1988) "Estado e Teoria Política". São Paulo. Papyrus.
- (1990) "Educação, Economía e Estado".São Paulo.Cortez.
- Castejón, Agostino., (1981) Educação popular: confronto ou articulação? Revista de AEC, N:40.Stgo. de Chile. Chile
- Castro,D.(1992)"O acordo do Brasil com o FMI", in Análise Conjuntural, V14 Nº:2 Curitiba PR.BR
- Catterber, D.(1984) "Individualismo y estatismo en la cultura política", en: Ideas, ano I, N:2, abril-junio 1984, Buenos Aires.ARG
- Cavarozzi, M.(1983)"Autoritarismo y democracia, 1955-1983, CEAL, Buenos Aires.ARG
- CEPAL -(1986) "Crisis económica y políticas de ajuste, estabilização y crecimiento". mimeo. México, DF
- (1990) "Economic Commission for Latin America and The Caribbean. Statistical Yearbook for Latin America and The Caribbean". Edition 1990.
- (1990) "Transformación productiva con equidad" Santiago de Chile [06 239-00 reduc]
- (1991) "Evaluaciones del impacto ambiental em América Latina y el Caribe" Santiago de Chile [06 240-00 reduc]
- (1992) "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente" Santiago de Chile [06 241-00 reduc]
- (1992) "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado" Santiago de Chile [06 242-00 reduc]

- Cepal -1992- "Educação y Conocimiento:Eje de la Transformación productiva con equidad" Santiago de Chile [06 243-00 reduc]
- 1992- "El desarrollo latinoamericano y la propuesta sobre transformación productiva con equidad" Santiago de Chile [06 244-00 reduc]
- Cepal-Orealc -1992- "Educação y Recursos Humanos en América Latina y el Caribe. Tendencias recientes" Santiago de Chile [06 245-00 reduc]
- Chacel, J.M.:"Escolhos no curso da privatização" Opinião Econômica. Cad. 3.2. Folha de S.Paulo 31-08-1991.SP BR
- Ciavatta Franco, M.A.(1992)"Estudos comparados na América Latina. (mimeo).SP BR.
- Cincetyc, (1986)"El peronismo participa del Congreso Pedagógico".Buenos Aires.ARG
- Collier, D.(1982) "O Novo Autoritarismo na América Latina" Paz e Terra. RJ BR
- Collor de Mello,F.A.(1990)"Educação e Cidadania Plena: um Projeto Brasileiro Diretrizes para um Novo Brasil". Brasília DF.
- Conferência Brasileira de Educação, (1984) a III CBE Simpósios, São Paulo, Loyola.
- (1986) III CBE Abertura, simpósios e encerramento. São Paulo, Loyola.
- Corvalán M, A.M.(1990)"El financiamiento de la educación en periodo de austeridad presupuestaria".Unesco-Orealc. Santiago de Chile, Chile.
- Cunha,L.A.(org.):(1985) "Escola pública, escola particular e a democratização do ensino", Cortez SP.BR
- (1986) "A Educação nas Constituições brasileiras": análise e propostas. Educação e Sociedade (Campinas),N:23, Abril.SP BR
- e Gões Moacyr de (1985)"O golpe na educação" . Zahar RJ. BR
- :(1989)"La educación en la Transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay.OREALC Santiago de Chile. Chile.

- Cunha, Luis A.(1992): Estado, Sociedade e Educação" Ed.Cortez. SP BR
- Cury, Jamil,C.R.(1987)"A caminho de uma LDB". UFMG. mimeo. MG
- (1992)"O público e o privado na educação brasileira", in Estado e Educação.Cadernos Cedes. Cortez Ed.SP.
- Dallari, D.de A.(1972) "Elementos de Teoria Geral do Estado" Ed.Saraiva. SP.BR
- Delich, F.(1983)"La construcción social de la legitimidad política en procesos de transición a la democracia", en Critica y Utopia, N:9, Buenos Aires. ARG
- De Paula,N.(1993)"Privatizações: algumas lições do primeiro mundo" in Análise Conjuntural.V.15 Nº:3-4/93 IPARDES Curitiba PR.
- Di Tella,T.(1990)"Los Percances de la transición:el caso Argentino in Hirst,M.op.cit.
- Dos Santos, G.W.(1987)"Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira" 2ª ed. Ed. Campus.RJ.BR
- Dowbor, Ladislau:(1986) "Aspectos económicos da Educação" - Atica. Série Principios.SP BR.
- Draibe,S.M.(1993)"As políticas sociais e o neoliberalismo, reflexões suscitadas pelas experiências latinoamericanas" in Revista da USP Nº:17 SP BR
- Edward,S.(1988):"Deuda Externa y ajuste estructural" Conferencia de Ministros de Planificación y educación. Bogotá, Colombia.
- Entel, A.y Braslasvky,C.(1987) "Cartas al Presidente" Ed. de la Flor, Buenos Aires. ARG
- Filmus, D.(1986)"Apuntes para la evaluación del proceso de democratización del sistema educativo argentino. Ponencia presentada al Congreso Latinoamericano, RJ BR
- .(1988) "Democratización en la educación:proceso y perspectivas", en Filmus, D. y Frigerio, G. Educación, autoritarismo y democracia, Cuadernos FLACSO, Mino y Dávila Edit. Buenos Aires.ARG
- Fiori,J.L.(1990)Brasil:una transição democrática con crise orgânica do Estado in Hirst,M.op.cit.
- Fiuza, R.:"Coerência apenas razoável" Tendências e Debates. Cad. 1.2. Folha de S.Paulo. 31-08-1991.SP BR

- Frank, A.G.(1979) "A acumulação mundial 1492-1789" Lisboa Estampa. Imprensa Universitária. Portugal
- (1971) "Lumpem-Burguesia / Lumpem-Desenvolvimento. Portucalense Edit. Porto.Portugal
- Franco, M.L.e Zibas, D.(1990)"Final do Século. Desafios da Educação na América Latina"Ed.Cortez SP - CLACSO-REDUC. BR
- Gallart,M.A./Moreno,M./Cerruti,M.:(1993)"Educación y Empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991. Situación y perspectivas de investigación" CENEP.Centro de Estudos de Población Nº:4. Buenos Aires. ARG.
- Gandini C.,R.(1992)"O público e o privado: trajetória e contradições da relação estado e educação, in Estado e Educação.Cadernos Cedes. Cortez Ed.SP. BR
- Gandra Martins, I.:"Mea culpa, mea culpa. mea maxima culpa" Tendências e Debates Cad. 1.3. Folha de S.Paulo 28-08-1991. SP BR.
- Garcia Delgado,D.(1987)Modernización y democracia participativa" in Opciones, Nº:8 Santiago de Chile Chile.
- (1990)"Estabilización y modernización: dos conflictos estructurales de la transición argentina". Instituto de la Facultad de Ciencias Sociales. CONICET (mimeo) Buenos Aires.ARG
- Garcia Huidobro,J.E.(1988)"De que hablamos cuando hablamos de educación?" in Anais do Seminário Latino-americano de Institutos de Pesquisa em educação. Inep.Brasília DF BR
- Gentilini, J.A.(1991)"Modernização, Reforma Administrativa e Racionalização do Sistema Público Estadual de Ensino em Minas Gerais, 1987/1989. Tese de Mestrado Unicamp, Campinas,SP BR
- Georgem, P.L.(1991)"Educação Comparada: uma disciplina atual ou obsoleta?" in Revista Pro-prosições Quadrimestral Nº:6. Unicamp. Cortez Ed. SP BR
- Gohn, M.da G.(1991)"Movimentos sociais e luta pela moradia" Ed. Loyola. SP.BR
- (1994)"A formação da cidadania no Brasil através das lutas e Movimentos Sociais. Cidadania/Textos Nº:1. GEMDEC .FE Unicamp. SP.BR
- Gomes, Ciro:"Proposta insuficiente" Tendências e Debates. Cad. 1.2. Folha de S. Paulo. 31-08-1991.SP BR

- Gomes, Ciro:"Revisar o essencial" Tendências e Debates. Cad. 1.3. Folha de S. Paulo 17-08-1991.SP BR
- Graciarena,J.(1985)"La democracia en la sociedad y en la política" Apuntes sobre un caso concreto, en:Pizzorno, A.y otros, Los limites de la democracia, CLACSO, Vol.2, Buenos Aires. ARG
- Groth,T.R.(1989)"Transição democrática:burguesia versus os rumos da revolução in O Estado e as Políticas Públicas na Transição democrática" Sobreira de Moura,A. Grande Brasil Veredas. Vértice edit. Massagana, Recife PE.BR
- Gruppi, L.(1980)"Tudo começou com Maquiavel" L&PM Ed. Porto Alegre RS.BR
- Hirst,M.(org.)(1990)"Argentina-Brasil. Perspectivas Comparativas e ejes de integración" Editorial Tesis S.A. Buenos Aires ARG.
- IPEA/PLAN.(1987)"Perspectivas da Economia brasileira-1987" Instituto de Planejamento Económico e Social / Instituto de Pesquisa.RJ BR
- Instituto de Planejamento Económico e Social, (1986). Relatório anual de acompanhamento - área de educação. Brasília. IFEA/SEPLAN.RJ BR.
- INEP:(1987) "Políticas Públicas e educação" Brasília:INEP; [São Paulo]: Fundação Carlos Chagas; [Campinas]: UNICAMP.SP BR
- Jurgen Schriewer and Brian Holmes -Eds (1990): "Theories and Methods in Comparative Education".durgges. Aufl. Frankfurt am Main; Bem; New York; Paris; Ed.Peter Lang
- Kliass, P.:"Ironise da privatização" Opinião Económica Cad. 3.2. Folha de S.Paulo 20-11-1990.SP BR
- Kofman,H.(1993)"Ley 1420 y La Ley Federal de Educación: Dos rumos opuestos" in Conociendo, Revista de la Federación Nacional de Docentes Universitários, Luján, Buenos Aires. ARG
- Lijphart, Arend(1993)"Características del método comparativo. Centro de Estudios de Política Americana CEPA. Série teórico -metodológica. Ed. CEPA Madrid Espana
- Maia, C.:"Estados -dividas e dúvidas" Tendências e Debates. Cad. 1.3. Folha de S.Paulo 29-08-1991.SP BR
- Manzini Covre, M.de L.(1991)"O que é cidadania" Coleção Primeiros Passos Ed. Brasiliense.SP BR

- Marquez, A.D.: (1972) "Educación Comparada. Teoría y Metodología" Biblioteca Nuevas Orientaciones de la educación. Editorial El Ateneo. Buenos Aires. ARG
- Martinez Paz, F., (1989) "La Política Educacional en una sociedad democrática" Mateo Gardia Ediciones. Córdoba - ARG
- Melchior, José C. de Araújo, (1984) "A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal, Cadernos de Pesquisa N:50 Agosto. SP BR
- (1988) "O financiamento da Educação no Brasil. Algumas questões atuais" in Velloso, J. op.cit.
- (1992) "Impasses e alternativas do financiamento das políticas públicas da educação", in Estado, Educação. Coletânea CBE. Papirus. SP BR
- Mello, Guiomar -org- (1985) "Educação e transição democrática", São Paulo. Cortez. SP BR
- Mendonça, T. Nádia Jaime, (1984) "Mobral: do discurso à realidade Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, N:151, setembro / dezembro. Brasília DF. BR
- Menem/Salonia (1991) "Transformación de la Educación Nacional" Discursos. Ministerio de Cultura y Educación. Bs.As. ARG.
- Menem, C. (1991) "Bases para la Transformación Educativa" Documento Base. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires - ARG
- Miliband, R. (1972) "O Estado na sociedade Capitalista" Zahar RJ. BR
- Ministério da Educação, (1985) "Educação para todos - caminho para mudança", MEC Brasília DF BR.
- (1986) "Dia Nacional de debates sobre educação" (síntese e perspectivas) CENAFOR. SP BR
- Mollis, Marcela (1990) "La educación comparada de los '80: Memória e Balance" - CIDE - Madrid Espana.
- Mora Costa, Claudio: (1980) "A Educação na América Latina: um estudo comparativo de custo e eficiencia" Fundação Getúlio Vargas RJ. BR
- Monteiro, Jorge Viana: (1982) "Fundamentos das Políticas Públicas" IFEA / INPES. RJ BR

- NEPP- Nucleo de Estudos de Políticas Públicas,(1987)"Brasil-1985  
Relatório sobre a situação social do país" Campinas, UNICAMP.  
SP BR
- (1988)"Brasil-1986  
Relatório sobre a situação social do país" Campinas, Unicamp.  
SP BR
- (1989)"Brasil-1987  
Relatório sobre a situação social do país" Campinas, Unicamp.  
SP BR
- Nogueira,M.A,(1992):"A crise politico-social do Brasil no período  
do 1980-1990. Revista Análise Conjuntural V.14 Jul/Agost. Curitiba.  
PR BR
- Narodowsky,P. e Narodowsky,M.(1988):"Trabajo Docente y Gasto  
educativo en la Argentina" CEAL, Buenos Aires in Braslavsky,  
op.cit.
- O'Donnell, G.,-(1979)"Notas para el estudio de procesos de  
democratización política a partir del Estado burocrático-  
autoritario"Estudios CEDES II Nº 5. Buenos Aires.ARG
- (1982)"Apuntes para una Teoria del Estado" in  
Collier, D.(org.) O Novo Autoritarismo na América Latina. Paz  
e Terra. RJ.BR
- (1986)"El Estado Burocrático-Autoritario", Ed. de  
Belgrano, Buenos Aires.ARG
- (1987)"Democracia en la Argentina. Micro y  
Macro", CEDES, Bs.As.1984 O.E.A., Revista La Educación, Año  
XXI, N:101, Washington.EUA
- (1989)"Argentina de Novo...." Novos Estudos  
Cebrap, Nº:24Julho /89 SP.BR
- (1990)"Análise do autoritarismo burocrático" Paz  
e Terra. RJ.BR
- (1993)"Sobre o Estado, a democratização e alguns  
problemas conceituais. Novos estudos Cebrap Nº:36 Junho. SP BR
- (1994)"Delegative Democracy" Journal of Democracy  
Vol.5, Nº:1 January. Indiana EUA.
- Offe, C.(1979) "Capitalismo Desorganizado" Edi, Brasiliense. SP
- (1984)"Contradictions of the Welfare State" Edited by  
John Keane. The MIT Press Cambridge, Massachusetts. Printed  
and bound in Great Britain.

- Oliveira, R./Mendes Catani, A. (1993) "As Constituições Estaduais Brasileiras e a Educação". Cortez edit. SP BR
- Olivera, C.E. (1990) "Comparative Education: What kind of knowledge?" in Theories and Methods in Comparative Education. Parte III The disciplinary status of Comparative Education. Peter Lang.
- Oszlak, O. (org) (1984) "Proceso, Crisis y Transición democrática". Centro Editor Buenos Aires ARG
- (1985) "Políticas Públicas y Regimenes Políticos" CEDES. Buenos Aires. ARG
- Paiva, Vanilda (1981) "MOBRAL: um desacerto autoritário I" Síntese N:23, setembro/dezembro. RJ BR
- Passo Castro, G. (org.): "Anais do IV Seminário Nacional de Educação Comparada. Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Educação Sociedade Brasileira de Educação Comparada. Edit. Universitária, Recife 29 a 31/10/1986. FE BR
- Pereira Reis, E. (1989) "Política e Políticas Públicas na transição democrática", in Sobreira de Moura, A. op.cit.
- Pires Da Costa, M.F.: "Privatizar é mais que transferir" Opinião Econômica Cad. 3.2. Folha de S. Paulo 09-12-1990. SP BR
- PT, (1981) "Programa, Manifiesto e Estatuto do Partido dos Trabalhadores", Diretorio Nacional. SP BR
- Pereira, Luis C. Bresser, (1985) "A Dívida, a Inflação e a Economia dos anos Figueiredo 1978-1985". Gazeta Mercantil. SP BR
- Pinheiro, P.S. (1979) "O Estado e Movimentos Populares" Paz e Terra. RJ. BR
- Políticas públicas e educação: (1987) "Brasília INEP; (São Paulo): Fundação Carlos Chagas; (Campinas): UNICAP (Encontros e Debates; 1) SP BR
- Poulantzas, N. (1977) "O Estado em Crise" Edit. Graal. RJ BR
- (1980) "O Estado, o poder o socialismo" Edit. Graal. RJ BR
- Puigrós, A. (1992) "Tres artículos sobre cuestiones de la educación socialista" (mimeo). Buenos Aires ARG
- Przeworski, A. (1989) "Capitalismo e Socialdemocracia" Companhia das Letras SP. BR

- Quartim de Moraes, J. (1990) "La tutela militar en Brasil: de la transición controlada a la democracia bloqueada" in Hirst, M. op. cit.
- Rama, G.W. (1984) "Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina" Serie Educación y Sociedad. Cepal-Kapelusz. Buenos Aires - ARG
- Rabello de Castro, P.: "Presidente Menem, de tangos..." Opinião Econômica. Cad. 3.2. Folha de S. Paulo 16-08-1991. SP BR
- Reimers, F. (1990) "Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica" Unesco-Orealc. Santiago de Chile. Chile.
- Reis, Wanderley F. e O'Donnell, G., (1987). "A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas" Ed. Vértice. Revista dos Tribunais. SP BR
- Rezende, I.: "Caminho para o país" Tendências e Debates. Cad. 1.3. Folha de S. Paulo 17-08-1991. SP BR
- Rezende, S.: "Em direção ao Primeiro Mundo sem ciência e tecnologia" Opinião Econômica Cad. 3.2. Folha de S. Paulo 28-08-1991. SP BR
- Riz, L. (1990) "La experiencia democrática argentina: balance y perspectivas (1983-1988)" in Hirst, M. "Argentina-Brasil. Perspectivas Comparativas e ejes de integración" Editorial Tesis S.A. Buenos Aires ARG.
- Rodríguez, A. y Matta, P. (ed.) (1991) "Municipio y Democracia" Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina" Autores varios. Colección Estudios Urbanos Ediciones Sur. Santiago de Chile, Chile.
- Rodríguez, M. (1992) "A década de '80. Brasil: quando a multidão voltou às praças" Ed. Atica S.A. São Paulo SP BR
- Rodríguez, Octavio: (1981) "La teoría del Subdesarrollo de la Cepal" Ed. Forense Universitária. IE. RJ BR
- Rouquié, A., Lamounier, B. e Schwazer, J. (1985). "Cómo renascem as democracias" Brasiliense. SP BR
- Rousseau, J.J. (1978) "Do Contrato Social (ou Principios do Direito Politico) Discurso sobre a Economia Política" Hemus Edit. Ltda. SP. BR
- Sampaio, Plinio de Arruda, (1987) "Educação livre e gratuita em todos os níveis uma contribuição para o debate" Educação Brasileira. (Brasilia, N:18, 1º semestre) SP BR

- Santos, J.F.(1993)"O que é pós-modernismo" edit. Brasiliense SP.  
BR
- Saulo Ramos:"Uma emendinha e pronto!" Tendências e Debates.  
Cad. 1 1.3. Folha de S. Paulo SP 02-09-1991.SP BR
- Saviani, Dermeval,(1983)."Ensino pública e algumas falas sobre  
universidade". Cortez Ed. SP BR
- (1987)"Educação brasileira.Estrutura e Siste-  
ma. 6ª ed. Cortez Ed. SP.BR
- (1992)Neoliberalismo ou Pós-Liberalismo. Edu-  
cação Pública, crise do Estado e Democracia na América Lati-  
na. in Estado e Educação. Coletânea CBE. Papirus. SP.BR
- Scheurich, J.J. & Imber, M.(1991):"Educational Reforms can  
reproduce societal inequities. A case study". Educational  
Administration Quarterly, 27(3), in Sociology of  
Education Abstracts. Volume 28 Number 1/1992.
- Serpa de Oliveira,C.A.(ed.)(1993)Ensaio "Avaliação e Políticas  
Públicas em Educação".Volume 1 Número 1 Out/Dez 1993 Fundação  
Cesgranrio RJ.BR
- Smith, A.(1978) "A Economia Clássica. Textos de Smith" (Ricardo  
e Malthus) Edit. Forense-Universitária. RJ BR
- Smith,W.(1988)"Políticas económicas de choque y transição  
democrática en la Argentina y Brasil. Revista Mexicana de So-  
ciologia, Nº2. Mexico DF.
- Sobreira de Moura, A.-org-. (1990) "O Estado e as Políticas  
Públicas na transição democrática". Ed.Massangana -  
Vértice. (Espaço e Debate:24).SP BR
- Sola,L.(1993)"Estado, reformas estruturais e democratização no  
Brasil" in Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. Revista da USP,  
Nº:17. SP BR
- Sunkel,O.:(1986)"A crise da América Latina, Dívida Externa e  
empobrecimento" L&PM Porto Alegre.SC. BR
- Tedesco,J.C. y Braslavky,C.(1983) "El proyecto educativo  
autoritario" Argentina, 1976-1982, FLACSO, Mino y Dávila  
Editores. Buenos Aires.
- (1986):"Crisis económica y futuro em  
América Latina, en:Nueva Sociedad, N:84, Caracas Venezuela.
- (1987):"El Desafío educativo:calidad y  
democracia", GEL, Buenos Aires.

- Tedesco, J.C. (1989): "El rol del Estado en la Educación" in Final de Século - Desafios da Educação na América Latina. Cortez. SP BR
- (1992) "Algunos aspectos de la privatización educativa em América Latina" in Estado e Educação. Cadernos Cedes. Cortez Ed. SP. BR
- Valenzuela, S. (1990) "Democratización via reforma" edit. IDES, Buenos Aires, in Garcia Delgado, D. "Estabilización y modernización: dos conflictos estructurales de la transición argentina". IFCS. CONICET (mimeo) Buenos Aires. ARG.
- Velloso, J. (1989): "O financiamento da educação na transição democrática" Coleção Polêmicas de Nosso Tempo Cortez edit. SP. BR
- (1992) "Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação: um passo fundo" in Estado e Educação. Cadernos Cedes. Cortez Ed. SP. BR
- (1992) "Dependência e educação comparada" in Educação e Sociedade. Revista Quadrimestral de Ciências da Educação (22) RJ. BR
- Viola, E. e Mainwaring, S. (1987) "Novos movimentos sociais. Cultura Política e Democracia: Brasil e Argentina" in Cherer-Warren, I./Krischke, P.J. "Uma revolução do Cotidiano? Brasiliense SP. BR
- Warren, I.S. e Krischke, P. (1987). "Uma revolução no cotidiano" (Novos movimentos sociais. Cultura e democracia: Brasil e Argentina por Viola, E. e Main Waring, S.) Brasiliense. SP BR
- Wolfgang Leo Maar: "Os salários e o trabalho no Brasil" Opinião Económica. Cad. 3.2. Folha de S. Paulo 26-08-1991. SP BR
- Ziglio, C.: (1987) "Metodologia Comparativa e Formazione dei Docenti" La diversità ottiche in educazione comparata. Capell editore, Bologna Itália. 1987.

## DOCUMENTOS OFICIAIS

Argentina - Brasil

\*El programa educativo de las Fuerzas Armadas Argentinas (en: Avellaneda, A.)

\*La propuesta educativa de la U.C.R. (Unión Cívica Radical) Documentos de Trabajo del Taller de Educación. Movimiento de Renovación y Cambio. Anteproyecto. Buenos Aires, 1983.

\*El Programa de gobierno de la gestión del Presidente Alfonsín. Discursos y definiciones para la educación pública nacional.

+O programa de governo da gestão do Presidente Sarney.

+Discursos e definições para a educação pública nacional - Sarney

\*El programa de gobierno de la gestión del Presidente Menem.

Discursos y definiciones para la educación pública nacional.

+O programa de governo da gestão do Presidente Collor.

Discursos e definições para a educação pública nacional.

\*+Informes BID de Argentina e Brasil -1980-1990.

\*+Informes BIRD de Argentina e Brasil -1980-1990.

\*+Yearbook Cepal 1980-1990.

Brasil: -Constituição da República Federativa do Brasil - 1988  
MEC, 1989.

-LDB. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.  
(13/05/93- Câmara dos Deputados Brasília DF)

-Educação no Brasil na década de 80. MEC. Brasília 1990.

Argentina: -Constitución Argentina de 1853. Imprenta del Estado.  
Buenos Aires 1985.

-Ley 1420 de Educación Común.

-Ley 23.114/84 del Congreso Pedagógico Nacional.

-Ley Federal de Educación. Mensaje y Proyecto del Poder Ejecutivo. Cámara de Diputados: Proyecto de Ley en revisión.

-Educación Argentina División de Estadísticas y Censos: 1980-1990 MEJ/Indec. 1991

Mercosul: Sinopse Estatística V1.1993 INDEC/IBGE.

## Apêndice

### Balanço da Década de 80. Argentina-Brasil.

#### Algumas considerações quantitativas.

A comparabilidade quantitativa entre Brasil e Argentina, pode assumir surpreendentes características, porque descobre, apesar dos problemas de falta concreta de dados comparáveis, algumas coincidências e diferenças significativas.

De fato pode-se dizer que, os dois países, tiveram na década tantos ministros de economia, quanto teriam até finais da primeira década do ano 2000. Isto explica um dos principais inconvenientes destas novas democracias do Brasil e Argentina: a subordinação da ordem política à ordem económica. Este foi o contexto da década de 80, e embora transitemos os anos 90, esta característica não foi superada ainda.

Ao final da década de 80, a população do Brasil era cinco vezes maior que a da Argentina, observando uma Taxa de crescimento anual entre 1980 e 1990, superior em 0,8%. O território brasileiro é 67% maior que o argentino, e nele se distribuem: 18 e 12 habitantes por quilómetro quadrado respectivamente.

O ingresso per cápita no Brasil é levemente superior que na Argentina (U\$2.550 - U\$2.160 = U\$400), embora este dado seja o reflexo mais fiel da concentração de renda se comparado com a Magnitude da pobreza (40% e 13% respectivamente) nestas países.

A Taxa de analfabetismo no Brasil é 75% maior que na Argentina, atinge 18,9% e 4,7% da população destes países. No entanto entre 1980 e 1990, na Argentina, o índice caiu em 2% se comparado com o crescimento populacional. No Brasil, neste período, o índice também caiu: de 24,5% para 18,9%. Nos dois países, há mais mulheres do que homens nessa condição.

Há dados secundários que permitem fazer algumas inferências adicionais. Por exemplo: as diferenças proporcionais com respeito ao consumo de papel de imprensa e de escrever. No período, a Argentina superou o Brasil e outro tanto ocorre em relação à quantidade de aparelhos de rádio e TV.

É provável que este dado tenha relação com indicadores de analfabetismo e também, com as consequências da expansão e antiguidade do sistema educativo. A clientela de pessoas que lêem e escrevem é maior, o consumo, e as necessidades de informação, também.(1)

O desempenho das Taxas de escolarização para os três níveis de ensino, tem sido (históricamente) melhor na Argentina que no Brasil, embora os dois países apresentem melhoras entre os anos 1980-90, no balanço da década o Brasil melhorou suas taxas e superou a Argentina no mesmo período.

---

(1)Pessoalmente tenho experimentado, no Brasil, a falta de informação por distintas vias (jornais, rádios e redes de TV). Este fato é mais marcante ainda, quando se observa parcialidade nas redações jornalísticas que, afastando-se dos fatos, os descontextualizam, chegando até sonegar dados.

Analisando as Taxas Brutas de escolarização para idades de 4 a 23 anos, do mesmo período, a melhora observada no Brasil foi de 0,8%, enquanto que na Argentina foi de 0,5%. É possível estabelecer uma correlação entre o declínio do comportamento das Taxas de escolarização argentinas e a melhora observada no caso brasileiro, que terão seus reflexos no comportamento da Taxa de analfabetismo destes países na próxima década.

No ensino pré-escolar, há diferenças significativas. Enquanto o Brasil melhorava a incorporação em mais de 100%, no período, (14% para 32%), a Argentina o fazia só em 50% (40% para 61%).

No ensino básico, as Taxas de escolarização argentinas são levemente superiores às brasileiras. No ensino de 2º grau, não há dados comparáveis da mesma fonte.

Não há dados oficiais de investimentos destes países em infraestrutura edilícia para os três níveis de seus sistemas educativos, nem dados comparáveis sobre a queda dos salários do pessoal docente, embora estes possam ser inferidos indiretamente no contexto geral dos desdobramentos da crise econômica. (2)

A relação: número de alunos X professor nos

---

(2) O grau de comoção social em que tem-se convertido a procura por vagas na escola pública, e a incorporação de turnos intermédios, reforça a ideia da falta de edifícios escolares, que somada à falta de investimentos para manutenção dos existentes, fazem do debate pela qualidade outro anacronismo. O mesmo pode-se inferir da queda do salário em U\$, como de seu poder aquisitivo em valores históricos, e que tem ocasionado greves intermináveis desta categoria, como de outras, no contexto nacional brasileiro e argentino.

níveis pré-escolar, 1º e 2º grau, atinge cifras aceitáveis nos dois países, embora as cifras correspondentes à Argentina mostrem uma relação menor de alunos X professor do que no Brasil.

Com relação aos Gastos Públicos de Educação, em 1980 os dois países, investiam em educação, aproximadamente 3,5% do PNB.(3) Com relação aos gastos total dos governos, o Brasil investia: 8,4% e Argentina 14,1. Já no final da década, o Brasil tinha incrementado consideravelmente seu percentual para 17,7%. A Argentina, no entanto, diminuía para aproximadamente 13% neste item. Os dados da Cepal e Unesco não são coincidentes, embora a Taxa Média de Crescimento Anual dos gastos públicos tenha caído na Argentina em -0,2% e aumentado no Brasil em 3,1% ao final da década(1988). Os quadros correspondentes a Gasto Público com educação, pertencem a fontes diversas e, ainda que não sejam coincidentes, e em outros casos nem seja possível compará-los devido à sua inexistência, serviram para adotar posições assim como orientar a pesquisa.

As cifras do Analfabetismo e das Taxas de Escolarização, representam por inferência as cifras da exclusão educacional. Esta exclusão pode ser social, se comparada e somada ao setor da saúde pública, que têm atingido não somente setores tra-

---

(3)A especificação dos percentuais de gasto dos países, não incluem, problemas de gerenciamento dos recursos e desvio do seu destino legalmente previsto no orçamento. Os organismos internacionais (BID/BIRF/D) têm advertido constantemente às administrações brasileiras e argentinas sobre estes inconvenientes que fazem igualmente parte da deserção, porque envolvem omissões, abandonos e concessões que têm prejudicado enormemente, não somente as gestões políticas, mas sobretudo a própria educação pública.

dicionalmente marginizados.

Todos os quadros e tabelas que integram as comparações quantitativas entre Brasil e Argentina, foram analisados conforme os critérios citados nos Capítulo I, e pela mesma via, relativizados para nossos objetivos de pesquisa atendendo à sua irregularidade.

## Limitações do estudo quantitativo.

Este trabalho de pesquisa possui no momento de integração de todos seus elementos constitutivos limitações; algumas derivadas do processo de construção da categoria Estado Desertor, na medida em que se constitui "filtro" na seleção, organização e apuração desta qualidade do Estado em setores onde se supõe sua ingerência e participação. (por exemplo o item Gasto Público em Educação)

A seleção dos indicadores que se referem ao setor educacional dos dois países tem dificuldades relacionadas com a existência de dados estatísticos publicados. Muitos de aqueles que se incorporaram até o final deste trabalho, justificam-se na proximidade temporal do período estudado que, em alguns casos, está sendo processado e noutros ainda procuram resolver problemas de financiamento da publicação. É o caso de dados numéricos dos anos 1988/1989/1990, que seguindo o perfil traçado, teriam sido sistematizados e eventualmente incorporados a este trabalho.

A comparabilidade de alguns dados como Ingresso / Salário dos Professores por Nível de Ensino, Quantidade de Construções Escolares por nível de Ensino na década, ou também os investimentos em capacitação dos docentes de cada nível, não se encontram relevadas estatisticamente nos dos países. O mesmo acontece com dados de eficiência interna.

Como poderá observar-se nos Quadros que

final da década (1988), nem sempre podem-se verificar nos dois países. As inferências e relações que são feitas neste trabalho correspondem a aqueles indicadores com os quais foi possível estabelecer a comparação dentro de seus limites conceituais.

QUADRO 1. POPULAÇÃO e PNB

Indicador	ARG	BRA
<b>População</b>		
Total (mi.) 1990	32.322	150.368
Taxa de Cresc. anual (%) 1980-1990	1,4	2,2
Densidade (hab.p/Km2) 1990	12	18
Taxas de Dependência 0-14 anos 1980-1990	49	65
65 anos e mais 1980-1990	49	59
Grupo de idade 15-64 (mi.) 1980-1990	13	7
	15	8
	17.449	70.634
	19.706	90.362
Porcentagem de Pop.Urbana 1990	86,2	76,9
<b>PNB p/cápita</b>		
Dólares dos EUA 1989	2.160	2.550
Taxa media de cresc.anual (%) 1980-89	-1,6	0,9

Fonte: Informe Mundial sobre Educación.UNESCO/91

QUADRO 2. ALFABETIZAÇÃO, COMUNICAÇÃO E IMPRENSA

Indicador	ARG	BRA
<b>População analfabeta</b>		
15 anos e mais		
Taxa de analfab. (%) 1990		
Total	4,7	18,9
Masculino	4,5	17,5
Feminino	4,9	20,2
Nº de analfabetos (mi) % 1990		
variação 1970-90	1.065	18.407
	-12,6	6,6
15-19 anos		
Taxa de analfabetismo (%) 1990	2,9	7,9
Tirada de jornais (Nº de exemplares 1980 por 1000 hab.) 1988	142	45
	123	59
Consumo de papel de imprensa e de escrever (kg por 1000 hab.) 1980	6.339	6.621
	5.903	6.653
Receptores de radio (p/1000 hab.) 1980	425	289
	666	371
Receptores de TV (p/1000 hab.) 1980	182	124
	217	194

Fonte: Informe Mundial sobre Educación.UNESCO/91

QUADRO 3. INGRESSO NO SISTEMA ESCOLAR E PARTICIPAÇÃO

Indicador		ARG	BRA
Taxa bruta de escolariz. (%) 4-23 anos			
	1980	62	51
	1988	77	57
Ensino Pré-Primário			
Grupo de Idade		4-5	4-6
Taxa bruta de escolariz. (%)			
	1980	40	14
	1990	61	32
Taxa aparente de ingresso no 1º Nível (%)			
Total	1980	+133	166
	1988	---	156
Masculina	1980	+136	---
	1988	---	---
Feminina	1980	+130	---
	1988	---	---

Fonte: Informe Mundial sobre Educación. UNESCO/91

QUADRO 4. ENSINO DE PRIMEIRO NÍVEL: TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO

Indicador		ARG	BRA
Duração em anos			
Escolaridade Obrigatória		7	8
Ensino de 1º Nível.		7	8
Taxa bruta de escolariz. (%)			
Total	1980	106	99
	1988	111	104
Masculina	1980	106	101
	1988	107	---
Feminina	1980	106	97
	1988	114	---
Taxa líquida de escolariz. (%)			
Total	1980	---	81
	1988	---	84
Masculina	1980	---	---
	1988	---	---
Feminina	1980	---	---
	1988	---	---

Fonte: Informe Mundial sobre Educación. UNESCO/91

QUADRO 5. ENSINO DE PRIMEIRO NIVEL: EFICIENCIA INTERNA

Indicador		ARG	BRA
<hr/>			
Porcentagens de repetidores			
	1980	---	20
	1988	---	20
Porcentagem de Alunos de 1987 que chega ao			
Segundo ano			
	Total	---	+68
	Masculino	---	--
	Feminino	---	--
Quarto ano			
	Total	---	+52
	Masculino	---	---
	Feminino	---	---
Ultimo ano			
	Total	---	+20
	Masculino	---	---
	Feminino	---	---
Coefficiente de eficiencia			
	1980	---	---
	1988	---	+0,64
Transição do 1º ao 2º Nível (geral) (%)			
	1988	---	---

Fonte: Informe Mundial sobre Educación. UNESCO/91

QUADRO 6. ENSINO DE SEGUNDO NIVEL: TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO

Indicador		ARG	BRA
Duração em anos do ensino geral de 2 Nivel.		5	3
Taxa bruta de escolariz.(%)			
Total	1980	56	34
	1988	74	38
Masculina	1980	52	31
	1988	69	---
Feminina	1980	60	36
	1988	78	---
Taxa líquida de escolariz.(%)			
Total	1980	---	14
	1988	---	15
Masculina	1980	---	13
	1988	---	--
Feminina	1980	---	16
	1988	---	--

Fonte:Informe Mundial sobre Educación.UNESCO/91

QUADRO 7. PESSOAL DOCENTE: ENSINO PRE-PRIMARIO, PRIMARIO E SECUNDARIO

Indicador		ARG	BRA
Número de alunos por professor			
Pré-Primario	1980	21	23
	1988	18	23
Primeiro Nivel	1980	20	26
	1988	19	24
Segundo Nivel	1980	7	9
	1988	7	11
Pessoal Docente Feminino (%)			
Primeiro Nivel	1980	92	85
	1988	91	--
Segundo Nivel	1980	65	53
	1988	68	--
Pessoal Docente da população não agrícola económicaente ativa (%) 1988			
Total		5,8	3,8
Masculino		1,6	---
Feminino		15,2	---

Fonte:Informe Mundial sobre Educación.UNESCO/91

QUADRO 8. ENSINO DE NIVEL SUPERIOR: ESTUDANTES  
E PESSOAL DOCENTE

Indicador		ARG	BRA
Número de estudantes por 100.000	1980	1.741	1.162
	1988	3.079	1.031
Taxa Bruta de Inscrição. Total	1980	21,4	11,1
	1988	39,9	10,8
Masculina	1980	21,0	11,5
	1988	36,7	10,5
Feminina	1980	21,9	10,8
	1988	43,2	11,1
Estudantes universitários (em % do Total)	1988	79	100
	1980	46.267	109.788
Número de Professores	1988	75.244	128.029

Fonte:Informe Mundial sobre Educación.UNESCO/91

QUADRO 10. GASTOS PUBLICOS DE EDUCACAO  
E MATRICULA DO SETOR PRIVADO

Indicador		ARG	BRA
Gastos públicos de educação Em porcentagem do PNB	1980	3,6	3,5
	1988	---	*3,7
Em porcentagem dos gastos públicos	1980	15,1	----
	1988	----	17,7
Taxa Media de cresc.anual (%) 1980-1988		-0,2	3,1
Gastos ordinários em % do Total	1980	64,5	----
	1988	----	----
Matriculas do setor privado em % da matrícula total.			
	Pré-Primario	1980	32
	1988	30	34
Primeiro Nível	1980	18	13
	1988	19	12
Segundo Nivel	1980	39	--
	1988	29	28

Fonte:Informe Mundial sobre Educación.UNESCO/91

QUADRO 11. GASTOS PUBLICOS ORDINARIOS  
DESTINADOS A EDUCACAO

Indicador		ARG	BRA
Emolumentos do Pessoal Docente em % dos gastos ordinários	1980	+86,7	---
	1988	----	---
Repartição dos gastos ordinários por nível de ensino (%)	1980		
Pré-primário + 1º Nível		40,1	44,8
2º Nível		25,6	7,1
3º Nível		22,7	18,9
	1988		
Pré-primário + 1º Nível		----	52,3
2º Nível		----	7,2
3º Nível		----	17,6
Gastos ordinários por aluno expressados em múltiplos do PNB p/cápita			
Pré-primário + 1º Nível		0,08	0,08
2º Nível		0,17	0,11
3º Nível		0,40	0,57
	1988		
Pré-primário + 1º Nível		----	0,10
2º Nível		----	0,13
3º Nível		----	0,67

Fonte: Informe Mundial sobre Educación. UNESCO/91

Símbolos utilizados:

060,0 = cifra inferior à metade da unidade usada.

— = magnitude zero

\* = estimação

--- = dados não disponíveis

Quadro 1 (1)

Dados gerais

País	Territ. (1000 km2)	Populaç. (1000000 hab.)	Total	PBI Ind.	Agric.	P/Cápita U\$S
			(U\$S1000000)	%	%	
ARG	2.767	31,9	53.070	33	14	2.160
BRA	8.512	147,3	375.100	43	9	2.540

Fonte: World Development Report, 1991, Banco Mundial in: Mercosul, Sin.estat. Rio de Janeiro, v.1.

Quadro 2

População em 1980 (em 1000000 hsb.)

País	
ARG	27,06
BRA	119,06

Fonte: Almanaque Abril Cultural de 1991

(1) Os dados coletados nestes quadros correspondem à primeira fase de pesquisa, e são incorporados com as limitações apontadas.

Quadro 3

População analfabeta de 15 anos e mais para Brasil e Argentina

Ano	Pais	Argentina	Brasil
1950			
Nº Analf.	Censo:1947	Censo:1950	
%	1.541.618	15.272.623	
	13,6	50,5	
1960			
Nº Analf.	Censo:1960	Censo:1960	
%	1.189.799	15.815.908	
	8,6	39,4	
1970			
Nº Analf.	Censo:1970	Censo:1970	
%	1.225.850	18.146.977	
	7,4	33,6	
1980			
Nº Analf.	Censo:1980	Censo:1980	
%	1.185.000	19.366.000	
	6,7	24,5	
1990			
Nº Analf.	Censo:1990	(*)	
%	1.551.000	17.587.580	
	4,7	18,8	

Fontes:

Para os anos de 1950, 1960 e 1970:

-OEA, IIE, América en Cifras -Situación Demográfica, Social y Cultural Tomo III, 1977.

-OEA, DAE, Los Déficit Educativos en América Latina, 1979.

Para 1980:

-OEA-PREDE, Perfíles Educativos de América Latina, 1984

-UNESCO-ED-84/PROMEDLAC/3, 1984.

-Missão de São Cristovão e Neves junto à OEA, 1984.

-Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1983.

in: Navarro de Brito, Luiz:(1991)"Educação no Brasil e na América Latina" Questões relevantes e polémicas. T.A.Queiroz Ed. São Paulo.

Para 1990:

-MEC/SAG/CGPG/CIP "Educação no Brasil na Década de 80. Brasília 1990.

-MEJ/DGPE/DEE Educación en la Argentina en la Década de 80. Buenos Aires,1990.

Quadro 3 \*

Crescimento da População Total (a)

Pais	1980/1985	1985/1990
Argentina	1,4	1,3
Brasil	2,2	2,1

(a) Taxa de crescimento implícita nas projeções de população elaboradas segundo a hipótese média de fecundidade.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990

Quadro 4 \*

Dependencia demográfica (a)

Pais	1980	1990
Argentina	61,8	64,0
Brasil	71,7	66,4

(a) Porcentagem da população menor de 15 anos e maior de 64 anos sobre a população de 15 anos a 64 anos.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990

Quadro 5 \*

Crescimento da População em idade ativa (a)

Pais	1980/1985	1985/1990
Argentina	1,2	1,3
Brasil	2,6	2,4

(a) A população em idade ativa define-se como a população compreendida entre 15 e 64 anos de idade.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990

Quadro 6 \*

Urbanização (Porcentagem da população total)

Pais	1980 (a)	1990 (b)
Argentina	70,6	57,9
Brasil	52,2	42,0

(a) População em localidades de mais de 20.000 habitantes e suas  
alrededor de.

(b) População em localidades de mais de 100.000 habitantes e suas  
alrededor de.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

Quadro 7 \*

População Urbana (a)

Pais	1980	1985	1990
Argentina	82,7	84,6	86,2
Brasil	67,5	72,7	76,9

(a) Porcentagem da população total.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

Quadro 8 \*

Natalidade

Taxas anuais por cada mil habitantes. (a)

Pais	1980-1985	1985-1990
Argentina	23,0	21,4
Brasil	30,6	28,6

(a) Definem-se como o cociente entre o número de nascimentos  
ocorridos durante um período determinado e a população média  
do mesmo período.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

Quadro 9 \*

Mortalidade

(Taxas anuais por cada mil habitantes)

Pais	1980-1985	1985-1990
Argentina	8,7	8,6
Brasil	8,4	7,9

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

Quadro 12 \*

Magnitude da Pobreza (a)

Pais	1986	Nacional	Urbano
Argentina		13	12
Brasil		40	34

(a) Porcentagem de hogares cujo ingreso é inferior ao double do Custo da Cesta básica de alimentos.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990

Quadro 13 \*

Crescimento do Consumo Privado por Habitante.

Pais	1981	1982	1985	1986	1987	1988	1989
ARG	-9,6	-16,1	-11,7	11,5	1,6	-9,7	-6,7
BRA	-8,7	0,8	4,3	8,3	-0,1	-3,8	2,9

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990

Quadro 14 \*

Mortalidad Infantil

Taxas Anuais Medias por cada mil habitantes(Ⓐ)(b)

Pais	1980-1985	1985-1990
Argentina	36,0	32,2
Brasil	70,7	63,2

(Ⓐ)Defunções de crianças de 0 a 1 ano de idade por cada mil crianças nascidas vivas.

(b)Taxas implícitas nas projeções de população.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

Quadro 15 \*

Analfabetismo

Porcentagem da População de 15 e mais anos de idade

Pais	1980	1985	1990 (Ⓐ)
Argentina	6,1	5,2	4,7
Brasil	25,5	21,5	18,9

(Ⓐ)Estimação da UNESCO

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

Quadro 16 \*

Matrícula por Nivel de Ensino (a)

ANOS	Grupo de Edade	ARGENTINA	BRASIL
1980	6-12/7-14	113,0	87,8
1981		106,0	99,0
1982		111,2	95,7
1983		112,1	101,6
1984		107,0	101,0
1985		109,0	103,0
1986		110,0	103,0
1980		13-17/15-17	56,0
1981	57,1		33,7
1982	58,9		34,7
1983	----		----
1984	----		----
1985	70,5		----
1986	73,6		36,6
1987	73,2		37,0
1980	20-24	21,6	11,9
1981		23,0	11,6
1982		24,0	11,4
1983		----	----
1984		----	----
1985		36,4	10,0
1986		38,7	10,5
1987		----	10,7

(a) Total de matriculados sobre a população do Grupo de edades correspondentes multiplicado por cem (100). Comparabilidade afetada.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

Quadro 17 \*

Gasto Público em Educação (a)

País	1980	81	82	85	86	87	88	89
Argentina	1,9	1,8	1,4	1,6	1,5	1,7	--	--
Brasil	0,7	0,8	1,0	1,2	1,6	--	--	--

(a) Refiere-se a gastos do governo central consolidado. Porcentagem do Produto Interno bruto. a preços correntes.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

Quadro 18 \*

Porcentagem de Gastos Públicos do Setor Educação no PNB  
1980-1987

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	3,6	3,5	2,9	3,6	4,0	3,8	3,6	3,7
Brasil	2,6	3,2	3,1	2,7	2,6	3,3	3,2	---

\*Fonte: Informes apresentados pelos participantes à Consulta Técnica sob Mobilização de Recursos Externos. Buenos Aires Argentina 9-11 de Novembro de 1988. (in "O financiamento da Educação em período de autoridade orçamentária". Unesco 1990)

[Indicador da maioria dos países desenvolvidos= 6,0% do PNB]

Quadro 19 \*

Índice de crescimento do PNB, 1980-1987  
(Base-1980)

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	100	94,5	88,9	91,3	93,7	89,4	94,3	96,2
Brasil	100	94,3	92,9	88,3	91,1	96,2	101,6	----

\*Fonte: Idem quadro 18

Quadro 20 \*

Proporção dos Gastos Públicos em Educação  
com respeito aos Gastos Totais dos Governos, 1980-1987

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	14,1	12,1	9,2	12,1	14,4	14,1	12,8	13,0
Brasil	8,4	9,7	12,5	10,5	13,5	16,3	----	----

\*Fonte: Idem quadro 18

Quadro 21 \*  
 Índice de Crescimento da Matrícula  
 em Educação Pré-Escolar, 1980-1987  
 (Base 1980=100)

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	100	109,7	118,8	125,4	136,3	144,3	149,9	159,5
Brasil	100	100,6	139,8	156,1	185,8	184,7	202,1	---

\*Fonte: Idem quadro 18

Quadro 22 \*  
 Índices de Crescimento da Matrícula  
 de Educação Básica, Pública e Privada, 1980-1987  
 (Base 1980=100)

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	100	102,2	103,1	106,0	108,8	112,7	117,4	120,5
Brasil	100	99,4	104,3	108,7	109,8	109,6	113,3	116,0

\*Fonte: Idem quadro 18

Quadro 23 \*  
 Índices de Crescimento da Matrícula  
 de Educação Média, Pública e Privada, 1980-1987  
 Base=1980=100

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	100	103,0	107,4	110,5	117,7	126,9	136,4	140,1
Brasil	100	100,1	102,0	104,4	104,7	107,0	111,5	115,0

\*Fonte:Idem quadro 18

Quadro 24 \*  
Índices de Crescimento da Matrícula  
de Educação Superior Universitária, Pública e Privada  
1980-1987  
Base=1980=100

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	100	101,0	103,3	104,7	127,7	166,9	177,7	184,8
Brasil	100	89,4	101,7	109,8	108,4	107,4	108,6	-----

\*Fonte:Idem quadro 18

Quadro 25 \*  
Índices de Crescimento da Matrícula  
de Educação Superior Não-Universitária, 1980-1987  
Base=1980=100

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	100	132,0	148,9	175,2	181,0	194,3	209,1	225,1
Brasil	100	152,0	155,9	150,5	151,6	138,8	156,9	-----

\*Fonte:Idem quadro 18

Quadro 26 \*  
Taxas Brutas de Escolarização em Educação Básica  
1980-1987

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	110	110	107	107	107	108	110	110
Brasil <sup>a</sup>	76,2	79,8	82	84,7	84,4	83,2	83,9	-----

<sup>a</sup> Tasa líquida de escolarização

\*Fonte:Idem quadro 18

Quadro 27 \*  
Taxas Brutas de Escolarização em Educação Média  
1980-1987

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
Argentina	54	58	55	55	58	61	63	63
Brasil <sup>a</sup>	112,7#	14,5	--	14,5	14,4	14,4	--	--

<sup>a</sup> Taxa líquida correspondente à população entre 15 e 19 anos de idade.

# Dado relativo ao ano 1977, apresentado para ilustrar a evolução da taxa de escolarização.

\*Fonte: Idem quadro 18

Quadro 28 \*  
Distribuição Percentual do Orçamento segundo  
os Níveis de Educação, 1980-1987

País	1980	81	82	83	84	85	86	87
<u>Nível Educativo</u>								
<u>Pré-Básica e Básica</u>								
ARG	50,2	48,6	50,8	49,6	53,6	55,1	58,6	57,1
BRA(Básica)	51,5	60,7	55,4	54,4	51,1	50,6	--	--
<u>Media Total</u>								
ARG	33,8	34,5	33,2	34,2	32,2	30,2	28,2	29,2
BRA	8,6	6,0	8,4	7,3	6,2	7,3	--	--
<u>Superior</u>								
ARG	16,0	16,9	16,0	16,2	14,3	14,7	13,5	13,7
BRA	17,6	18,8	21,2	20,6	18,5	17,6	--	--

\*Fonte: Idem Quadro 18

Quadro 30 \*  
Mudança no Gasto Público em Educação  
Educação como porcentagem do Gasto do Governo

Período 1979-1985

Período País	1979	1985
Argentina	8,34	9,51
Brasil	5,39	3,23

Fonte: F.M.I. Government Finance Statistics Yearbook in "o  
Financiamiento de la Educación en período de austeridad  
presupuestaria. Unesco/Orealc. Santiago de Chile, 1990.  
\*As cifras de gasto estão expressadas em moeda nacional:  
Argentina: miles de australes; Brasil: milhões de cruzados.

Quadro 31 \*

Impacto do Processo de Ajuste na Distribuição do  
Gasto Educativo do governo central  
Argentina-Brasil (porcentagens)  
1979-1984

Nível \ Ano País	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<b>Educ. Básica</b>						
Argentina		60,5	58,8	1,08	58,7	60,6
Brasil	20,3	15,3	16,1	25,9	31,5	31,6
<b>Universidades</b>						
Argentina		33,4	35,1	34,8	33,2	33,9
Brasil	50,8	57,6	59,9	55,1	48,6	47,4
<b>Capital do Total</b>						
Argentina		4,8		6,8	9,8	5,4

Fonte: F.M.I. Government Finance Statistics Yearbook 1986

Quadro 32 \*

Porcentagem do Gasto de Governo por setor na Argentina

1980 - 1984 - 1990(+)

Ano Setor	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
DE	11,9	11,4	11,0	9,1	8,8					
SS	35,5	33,9	28,6	33,4	37,8					
ED	8,9	7,3	6,3	7,6	9,5					
SA	1,8	1,4	1,1	1,4	1,8					
VI	0,4	0,3	0,6	0,6	0,5					
SE	18,5	17,9	17,6	22,8	20,3					
GE	4,2	4,8	3,5	3,7	3,8					

Fonte: FMI, Supplement on Government Finance, 1986 in Reimers, F. op. cit.

DE: Defesa; SS: Seguridade Social; ED: Educação; SA: Saúde; VI: habitação; SE: Serviços Econômicos; GE: Administração Geral.

(+) Os dados que correspondem aos anos 1985-1990 estão sendo reordenados atendendo a que as compilações são recentes.

Quadro 33 \*

Taxa de Gasto Percentual em Educação  
sobre Gasto Percentual em outros setores na Argentina

1980 - 1984 - 1990(+)

Ano Setor	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ED/DE	0,75	0,64	0,57	0,84	1,08					
ED/SS	0,25	0,22	0,22	0,22	0,25					
ED/SA	5,06	5,38	5,79	5,58	5,25					
ED/VI	22,7	21,5	10,8	13,2	19,1					
ED/SE	0,48	0,41	0,36	0,34	0,47					
ED/GE	2,12	1,53	1,77	2,05	2,48					

Fonte: FMI, Supplement on Government Finance, 1986 in Reimers, F.  
op. cit.

ED/DE: Educação sobre Defesa; ED/SS: Educação sobre Seguridade Social; ED/SA: Educação sobre Saúde; ED/VI: educação sobre habitação; ED/SE: Educação sobre Serviços Econômicos; ED/GE: Educação sobre Administração Geral.

(+) Os dados que correspondem aos anos 1985-1990 estão sendo reordenados atendendo a que as compilações são recentes.

Quadro 35 \*

Porcentagem do Gasto de Governo por setor no Brasil

1980 - 1984 - 1990(+)

Ano Setor	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
DE	3,5	3,4	4,3	4,1	4,0					
SS	33,0	34,6	35,4	34,9	32,4					
ED	3,4	3,9	4,6	3,7	3,2					
SA	6,6	7,4	7,8	7,3	7,6					
VI	0,6	0,2	0,3	0,2	0,3					
SE	18,5	17,9	17,6	22,8	20,3					
GE	4,2	4,8	3,5	3,7	3,8					

Fonte: FMI, Supplement on Government Finance, 1986 in Reimers, F. op. cit.

DE: Defesa; SS: Seguridade Social; ED: Educação; SA: Saúde; VI: habitação; SE: Serviços Econômicos; GE: Administração Geral.

(+) Os dados que correspondem aos anos 1985-1990 estão sendo reordenados atendendo a que as compilações são recentes.

Quadro 36 \*

Taxa de Gasto Percentual em Educação  
sobre Gasto Percentual em outros setores no Brasil

1980 - 1984 - 1990(+)

Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Setor										
ED/DE	0,97	0,12	1,07	0,91	0,81					
ED/SS	0,10	0,11	0,13	0,11	0,10					
ED/SA	0,52	0,52	0,59	0,51	0,42					
ED/VI	6,05	19,3	16,4	17,8	10,8					
ED/SE	0,13	0,16	0,21	0,16	0,22					
ED/GE	1,89	3,10	1,35	1,98	2,17					

Fonte: FMI, Supplement on Government Finance, 1986 in Reimers, F. op. cit.

ED/DE: Educação sobre Defesa; ED/SS: Educação sobre Segurança Social; ED/SA: Educação sobre Saúde; ED/VI: educação sobre habitação; ED/SE: Educação sobre Serviços Econômicos; ED/GE: Educação sobre Administração Geral.

(+) Os dados que correspondem aos anos 1985-1990 estão sendo reordenados atendendo a que as compilações são recentes.

Quadro 10 \*

Esperanza de Vida ao Nacer (a)

Pais	1980-1985	1985-1990
Argentina	69,7	70,6
Brasil	63,4	64,9

(a) É o número medio de anos que viveria em promedio cada recém nascido de uma cohorte hipotética sometida durante sua vida a uma determinada ley de mortalidade.

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

Quadro 11 \*

Fecundidade

(Número de filhos)

Pais	1980-1985	1985-1990
Argentina	3,4	3,0
Brasil	3,8	3,5

\*Fonte: CEPAL Yearbook 1990.

## Algumas definições conceituais sobre aos dados quantitativos.

Com respeito às advertências necessárias a este estudo comparativo, serão apontadas também definições conceituais que contribuirão para esclarecer os limites das comparações.(1)

"Analfabetismo: mede-se através da porcentagem de pessoas de 15 anos ou mais, que não sabem ler, nem escrever, segundo o declarado no Censo de População, sobre o total da população dessa idade. Esta declaração está sujeita a erros estimativos.

Matrícula em cada Nível de Ensino: para sua medição adotou-se a taxa bruta de matrícula que representa a relação entre o total de matriculados em cada um dos níveis de ensino -qualquer que seja a idade dos alunos- e uma população cujos limites de idade foram determinados segundo a duração legal dos estudos em cada um dos níveis, exceto no caso da educação do terceiro grau, para a qual se considerou o grupo de população de 20 a 24 anos como denominador do universo.

As mudanças efetuadas pelos países na extensão de cada nível de ensino, que no geral tem significado um aumento dos anos de estudos no primeiro nível e uma diminuição no segundo, afetam a comparabilidade da informação através do tempo em ambos níveis de ensino, tanto no relativo à matrícula, como aos professores.

A UNESCO tem homogeneizado os dados de matrícula,

---

(1) Cepal:Yearbook op.cit: este subtema reúne apontamentos e considerações próprias deste organismo internacional no tratamento dos dados estatísticos.

segundo a extensão dos níveis de ensino do último sistema em vigor desde 1960. No Brasil, o ensino de 1º grau aumentou de 4 a 8 anos em 1970 e em 1971 o de 2º nível diminuiu de 6 para 4 anos.

Segundo a definição da UNESCO, o ensino de segundo grau é o que se oferece nas escolas de ensino geral, normal e vocacional. Embora o título obtido na primeira, permita o ingresso no terceiro nível, isto não é necessariamente assim, no caso das outras duas.

O ensino de Terceiro Grau: é aquele, para cuja admissão exige-se como condição mínima que o aluno tenha cursado com êxito o segundo grau ou estar em condições de demonstrar ser possuidor de conhecimentos equivalentes. A Comparação dos dados de matrícula no terceiro grau deverá considerar o possível efeito da diferença na proporção de estudantes de tempo parcial, assim como as variações entre os países, no que diz respeito às instituições educativas que se consideram de terceiro grau.

Ao comparar os dados relativos a recursos do serviço educativo, também deve-se levar em conta as possíveis diferenças quanto à intensidade da dedicação dos professores a seus cursos, tal como se manifesta, por exemplo na média de horas por jornada de trabalho. Este fenômeno afeta particularmente a comparabilidade dos índices de aluno por professor no segundo grau.

Gasto Público em Educação: tem-se tomado como indicador a porcentagem do Produto Nacional Bruto, em moeda nacio-

nal a preços correntes do mercado, dedicado à educação. Compreende, no geral, todos os gastos destinados à educação que o governo central consolidado efetua.

Nível de Instrução da População economicamente ativa: a informação de 1960 e 1970 foi obtida por tabulações especiais e a de 1980 através das publicações dos Censos Nacionais. A comparabilidade dos dados entre os países e para cada país entre 1960 e 1980 está afetada pelas diferenças entre limites de idade estabelecidos para a população economicamente ativa. Somente as cifras dos países que consideraram limites de idade inferiores aos 10 anos foram ajustados a essa idade.

Financiamento e Endividamento Externo: Seis quadros foram incluídos e contêm um conjunto de variáveis vinculadas ao financiamento externo. Esses quadros correspondem às seguintes definições:

Dívida Externa Total: compreende o total da dívida pública externa; a dívida privada garantida pelo setor público, e a dívida privada de curto, médio e longo prazo, mais o uso do crédito do Fundo Monetário Internacional.

A Transfêrencia Líquida de Recursos desde o Exterior: equivale ao ingresso líquido de capitais por conceito de transfêrencias oficiais e capitais de curto e longo prazo, mais (+) erros e omissões; menos (-) as utilidades e interesses, que incluem tanto os interesses efetivamente pagos como os vencidos e não pagos.

Os dados que correspondem ao **Relatório Mundial sobre Educação da UNESCO/91**, e que foram incluídos por tratar-se de informações mais recentes oferecem maiores possibilidades de comparação. Todos possuem notas aclaratórias:

População Total: estimações da população de 1990 (em mil)

Taxa média de crescimento anual: Taxa do aumento percentual anual médio da população total entre 1980 e 1990.

Densidade da População: Número de habitantes por Km<sup>2</sup>.

Taxa de dependência: População nos grupos de idade de 0 a 14 anos e de 65 anos ou mais, expressada como porcentagem da população do grupo de idade de 15 a 64 anos.

População do grupo de idade de 15 a 64 anos: População economicamente ativa em potência, isto é, a população incluída no grupo de idade de 15 a 64 anos (em mil).

População urbana: Número de pessoas que moram em zonas urbanas, expressado como porcentagem da população total. As "zonas urbanas" definem-se segundo critérios nacionais, o que dificulta a comparação de dados entre países.

PNB per cápita: Produto Nacional Bruto por pessoa, expressado em dólares dos Estados Unidos, e taxa média de crescimento anual do PNB per cápita entre 1980 e 1990, a preços constantes.

Taxa de analfabetismo, 1990: Número de adultos analfabetos (de 15 a 19 anos, expressado como porcentagem da população nos grupos de idade respectivos.

Número de analfabetos: Número de adultos analfabetos em 1990 (em mil) e modificação percentual do número de adultos analfabetos entre 1970 e 1990.

Papel de imprensa e de escrever: Consumo de papel de imprensa e de escrever, além de papel de imprensa, expresado em kilogramos por 1000 habitantes.

Receptores de radio e televisão: Número de receptores de radio e televisão por 1000 habitantes.

Os indicadores se baseiam em estimações do número de receptores em uso ou no número de licenças concedidas (receptores declarados). Neste último caso, a cifra vai acompanhada do símbolo +

Taxa bruta de escolarização, 4-23 anos: Total de alunos matriculados nos níveis pré-primário, secundário e superior expresado como porcentagem da população do grupo de idade de 4 a 23anos.

Grupo de idade no ensino pré-primário: grupo de idade que, segundo a regulamentação nacional, pode matricular-se neste nível de ensino.

Taxa bruta de escolarização, ensino pré-primário: Total de alunos escolarizados no nível de ensino pré-primário, independente da idade que, segundo a regulamentação nacional deve matricular-se neste nível.

Taxa aparente de ingresso no ensino primário-básico: Número de alunos que ingressam no ensino primário-básico, independentemente da sua idade, expresado como porcentagem da população em idade oficial de admissão no primeiro nível de ensino. O símbolo + mostra a utilização de dados de escolarização que incluem os repetentes, no lugar de dados sobre os alunos ingressados recentemente.

Duração da escolaridade obrigatória: Número de anos da escolaridade obrigatória, segundo a legislação vigente em cada país.

Duração do ensino primário: Número de graus no nível de ensino primário, segundo o sistema de educação vigente em cada país em 1988. O símbolo + denota uma mudança na duração deste ciclo entre 1980 e 1988.

Taxa bruta de escolarização/taxa líquida de escolarização: A taxa bruta de escolarização é igual ao número total de alunos escolarizados no primeiro nível de ensino, independentemente de sua idade, dividido pela população do grupo de idade oficialmente escolarizável nesse nível de ensino. A taxa líquida de escolarização inclui unicamente as matrículas do grupo de idade que corresponde à idade escolar oficial do primeiro nível de ensino. Todas as taxas se expressam em porcentagens. O símbolo + indica que as taxas brutas e líquidas de escolarização não se referem exatamente ao mesmo ano.

Coefficiente de eficiência: Este coeficiente se obtém com o método da coorte reconstituída. É a relação entre o número teórico de anos/aluno que teriam necessitado para completar este nível de ensino (se não teria havido repetidores, nem abandono escolar) e o número de anos/aluno real da coorte. O coeficiente varia entre "0" (ineficiência total) e "1" (eficiência máxima).

Transição do primeiro ao segundo nível de ensino: Número de alunos que ingressam no ensino de 2º grau, expressado como porcentagem do número total de alunos no último ano do ensino primário no ano anterior.

Duração em anos de ensino secundário geral: Números de anos no ensino secundário, segundo o sistema de ensino vigente em cada país em 1988. O símbolo + indica que tem se produzido uma mudança na duração deste ciclo entre 1988 e 1990.

Número de alunos por professor: Media de alunos por professor no nível de ensino indicado. Como o pessoal docente incluye, professores que trabalham em dois turnos quanto os que trabalham em meia jornada, nem sempre pode-se comparar esta relação, porque a proporção de docentes que trabalham media jornada varia de um país a outro.

Pessoal docente feminino: Número de mulheres docentes, no nível indicado, expressado como porcentagem do número total de docentes neste nível.

Pessoal docentes como porcentagem da população não agrícola económicamente ativa: Número total de docentes no ensino pré-primario, primário e secundário, expressado como porcentagem da população económicamente ativa que trabalha em atividades agrícolas. O termo população ativa refére-se a todas as pessoas de 10 anos de idade ou mais, empregadas ou não.

Número de estudantes por 100.000 habitantes: Número de estudantes matriculados no ensino superior por 100.000 habitantes.

Taxa bruta de escolarização: Número total de alunos matriculados no ensino superior, independentemente da sua idade, expresado como porcentagem da população do grupo de idade quinquenal que segue à idade de saída do ensino secundário.

Estudantes nas universidades como porcentagem do total: Número de alunos matriculados em universidades ou estabelecimentos que outorgam diplomas de nível equivalente, expresado como porcentagem do total de alunos matriculados no conjunto de estabelecimentos de nível superior.

Número de professores: Número de docentes em todos os estabelecimentos de nível superior.

Gastos públicos de educação em porcentagem do PNB: Total de gastos públicos de educação expressados como porcentagem do PNB.

Gastos públicos de educação em porcentagem dos gastos públicos: Total dos gastos públicos de educação expresado como porcentagem do total dos gastos públicos.

Taxa média de crescimento anual dos gastos públicos de educação: As taxas medias de crescimento anual entre 1980 e 1990, se baseiam nas estimações do total de gastos públicos a preços constantes (os dados se corrigem aplicando o coeficiente de deflação implícito do PNB) e se calcularam adaptando as linhas de tendência aos valores logarítmicos dos dados sobre gastos para cada ano do período considerado.

Gastos ordinários em porcentagem do total: Gastos públicos ordinários de educação, expressados e, porcentagem do total de gastos públicos de educação.

Matrícula do setor privado em porcentagem da matrícula total: Matrícula do setor privado, no nível consignado, expressa como porcentagem da matrícula total no nível.

Emolumentos de pessoal docente como porcentagem dos gastos ordinários: Gastos de salários de pessoal docente expressados como porcentagem do total de gastos públicos ordinários de educação. O símbolo + mostra que o indicador se refere a salários de todo o pessoal (administrativo, docente e de outro tipo).

Repartição dos gastos ordinários por nível de ensino: Gastos públicos ordinários por nível de ensino expressados como porcentagem do total de gastos públicos ordinários de educação. O total nem sempre equivale a 100 devido à existência de categorias como "outros" ou "não distribuído". Quando figura o símbolo +, o indicador de ensino pré-primário e primário inclui também o ensino secundário.

Gastos ordinários por aluno expressados em múltiplos do PNB per capita: Gastos ordinários públicos por aluno, em cada nível de ensino, expressados em unidades do PNB por pessoa. Quando figura o símbolo +, o indicador do ensino pré-primário e primário inclui também o ensino secundário.