

## A inclusão na política educacional do governo Fernando Collor (1990-1992)

### Resumo

Este artigo se propõe a analisar a atuação do governo Fernando Collor (1990-1992) no campo educacional, de modo a identificar suas contribuições para a construção de um sistema que promovesse a inclusão de todos os indivíduos. Parte-se da hipótese que, mesmo desafiado por um cenário de grave crise socioeconômica e tendo sido bruscamente interrompido em razão do impeachment, o governo Collor avançou no combate à exclusão das pessoas com deficiência do sistema educacional comum ao propor e, posteriormente, promulgar a lei que deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Para tanto, realizou-se uma pesquisa qualitativa, voltada à análise de conteúdo de fontes primárias (documentos nacionais) e secundárias (produções científicas), que permitiu constatar contradições na política educacional de Collor pois, à medida que se avançou com o ECA na construção da Educação Inclusiva, se retrocedeu na manutenção do apoio à Educação Especial, através do apoio técnico e financeiro às instituições prestadoras desse tipo de serviço.

**Palavras-chave:** Educação inclusiva; História da educação; História das políticas educacionais; Governo Fernando Collor (1990-1992).

**Caio Augusto Todelo Padilha**

Mestre em Educação pela  
Universidade Estadual de  
Campinas – UNICAMP - SP.  
Brasil  
padilha.caio@hotmail.com

### Para citar este artigo:

PADILHA, Caio Augusto Todelo. A inclusão na política educacional do governo Fernando Collor (1990-1992). *Revista PerCursos*. Florianópolis, v. 16, n.31, p. 213 – 244, maio/ago. 2015.

**DOI: 10.5965/1984724616312015213**

<http://dx.doi.org/10.5965/1984724616312015213>

## The inclusion in educational policy of Fernando Collor's government (1990-1992)

### Abstract

This article aims to analyze Fernando Collor's government (1990-1992) performance in the educational area, in order to identify its contributions to the construction of a system that promotes the inclusion of all individuals. It starts with the hypothesis that, even challenged by a backdrop of severe socioeconomic crisis and having been abruptly interrupted because of impeachment, Collor's government forwarded in fighting disabled people exclusion in the education common system by proposing and subsequently promulgating the law that enabled the creation of Brazilian Statute of Children and Adolescents (ECA). Therefore, a qualitative study focused on content analysis of primary (national documents) and secondary sources (scientific productions) was made, revealing a contradiction in Collor's educational policy, because whilst it had improved in the construction of Inclusive Education with ECA, the maintenance of Special Education support regressed, due to technical and financial support to institutions that provided this kind of service.

**Keywords:** Inclusive education; History of education; History of education policy; Fernando Collor's government (1990-1992).

## Introdução

O presente artigo tem como objeto de análise a atuação do governo Fernando Collor (1990-1992) na área educacional, de modo a identificar avanços e retrocessos na construção de um sistema educacional inclusivo. A opção pela construção de um estudo histórico a partir da análise das políticas educacionais formuladas e implementadas no período (1990-1992) se dá em função do entendimento que possui das políticas públicas: o “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987), mediante o atendimento, por parte dos governos, de ações e programas destinados ao atendimento das demandas provenientes dos diversos setores da sociedade. Isto posto, a construção da inclusão no sistema educacional comum resulta da efetivação de um direito social, dependendo, por conseguinte, da intervenção estatal, que se dá através da implementação de uma política educacional, de corte social, voltada “em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Defendida pelos movimentos sociais que se empenharam na luta pela democratização do acesso de todos aos bens e serviços públicos, mediante a reivindicação de direitos sociais historicamente negligenciados, a educação inclusiva é aqui entendida como a concepção educacional que pressupõe o direito de **todos** os alunos terem asseguradas as condições de acesso e permanência no sistema educacional comum, tal qual determina a legislação brasileira, tendo garantido o “direito de ser, sendo diferente”, sem que haja preconceito ou discriminação, como aponta Mantoan (2004), superando a dicotomia “opressor-oprimido”, deveras criticada por Paulo Freire (2013).

Essa concepção de educação vai de encontro ao modelo até então difundido, pois não somente questionou as tradicionais práticas pedagógicas segregacionistas e homogeneizadoras como colocou em xeque a Educação Especial, cujo propósito sempre foi o de inserção do alunado com deficiência em classes especiais, muitas vezes asseguradas pelo setor privado, a partir de associações e fundações, impossibilitando as pessoas com deficiência de conviverem e aprenderem com a diferença. Nesse sentido,

torna-se oportuno identificar como o Estado tem atuado, no decorrer do processo histórico, no sentido de garantir a oferta de uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade a todos os brasileiros.

A análise da atuação do governo Fernando Collor (1990-1992) se dá a partir do eixo teórico denominado “história das políticas educacionais”. Para tanto, procuro contextualizar, de forma ampla, o processo de elaboração da política educacional vigente à época, centrando esforços na identificação de como a educação inclusiva é inserida ou alijada das diferentes etapas de construção dessa política. Desse modo, cabe ressaltar que houve o esforço em empreender essa reflexão, de modo a respeitar a divisão da política em quatro grandes etapas — agenda, formulação, implementação e avaliação — que, como afirma Rus Perez (2010), ainda continua em vigor.

Para viabilizar a análise crítica da política educacional do governo Collor, realizei um trabalho de pesquisa junto a fontes primárias (documentos nacionais e internacionais) e fontes secundárias (produções científicas), cujos resultados apresento neste artigo, dividido em cinco seções. Na primeira, procuro reconstituir o fim dos anos 1980, com vistas a evidenciar a importância do período para a recomposição do sistema democrático brasileiro e o caótico cenário socioeconômico brasileiro; a atuação do governo Sarney no sentido de garantir o sucesso da Nova República; o primeiro processo eleitoral direto para a Presidência da República, após quase trinta anos, que culminou com a vitória de um jovem político de direita; e as primeiras medidas deste como presidente. Na segunda, estabeleço as bases da política educacional que viria a ser implementada no governo Collor, apontando seus propósitos, os principais programas desenvolvidos, seus êxitos e fracassos. Na terceira, o objeto de análise central foi a educação inclusiva e a forma de atuação do governo neste campo. Para alcançá-lo, faço uma breve abordagem histórica da complexidade deste novo modelo educacional, cujo foco recai na análise da grande contribuição do governo para a inclusão: o Estatuto da Criança e do Adolescente. Procuro, também, no decorrer desta etapa, identificar as possíveis causas da ausência da criação de uma política nacional de educação inclusiva. Na penúltima seção, recontextualizo a crise político-institucional que culminou num

melancólico desfecho para o governo. E, por fim, apresento minhas considerações finais, de modo a evidenciar a análise proposta por esta pesquisa.

### O fim dos anos 1980 e a chegada de Fernando Collor ao poder

O fim dos anos 1980 reservou ao país um cenário de grave crise socioeconômica e de transição política. A redemocratização do país era ainda fato recente e a sociedade celebrava duas grandes conquistas: a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, e a possibilidade de votar novamente para presidente, no pleito de 1989. O período foi, portanto, marcado por angústias e expectativas de uma profunda transformação política, econômica e social no país depois de mais de duas décadas de ditadura militar.

O governo José Sarney (1985-1990) fora importante para sustentar o período de transição pelo qual passava o país. O simples fato de um civil ocupar a Presidência da República, ainda que por imperativo de circunstâncias trágicas — a morte de Tancredo Neves — e pela legitimação do instituto antidemocrático do Colégio Eleitoral, simbolizava a reinserção do país no sistema democrático e ofertava a expectativa do país reencontrar-se com o desenvolvimento, através da implementação de políticas públicas que garantissem, na prática, o respeito aos direitos sociais e promovessem não só a reabilitação econômica, após sucessivas crises internas e externas, como o reestabelecimento de ações que combatessem a profunda desigualdade social.

No entanto, a fragilidade da Nova República ainda era visível. Enquanto o governo tentava de diferentes formas, mas sem um programa bem definido, contemplar inúmeros interesses que foram excluídos durante anos da agenda nacional, a inflação reduzia à míngua o poder de compra do brasileiro; o endividamento interno e externo crescia vertiginosamente; os serviços públicos encontravam-se sucateados; e a corrupção, associada à lentidão governamental, imperava, tornando inviável o combate eficaz aos graves problemas sociais brasileiros.

O grande feito do governo foi o estabelecimento da Assembleia Nacional Constituinte, que se tornaria responsável pela promulgação da nova Constituição Federal, apelidada de “Constituição Cidadã” pelo então deputado paulista Ulysses Guimarães

(PMDB), cuja maior realização seria a de prover, legalmente, o estabelecimento de um novo sistema democrático amparado pela garantia de direitos civis, políticos e sociais aos brasileiros. Isto, sem dúvida, contribuiu não só para a formação das bases legais de um complexo processo de transformação pelo qual o país deveria passar, mas também incluiu novos temas na agenda nacional, fazendo com que a classe política se readaptasse aos novos tempos e incorporasse discursos e propostas para a construção de uma sociedade mais justa. O ponto alto deste processo se deu, efetivamente, nas eleições presidenciais de 1989, quando o povo voltaria a escolher, após vinte e cinco anos, pela via direta, o mais alto mandatário da nação.

O pleito foi marcado pela heterogeneidade e pela grande quantidade de candidaturas que foram apresentadas. Entre os políticos presentes no pleito estavam Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Paulo Maluf (PDS), Guilherme Afif Domingos (PL), Mário Covas (PSDB), Aureliano Chaves (PFL), Fernando Gabeira (PV), Ronaldo Caiado (PSD), Ulysses Guimarães (PMDB), Affonso Camargo (PTB), Roberto Freire (PCB), Leonel Brizola (PDT) e Fernando Collor (PRN), e todos defendiam as mais diversas alternativas para a constituição de um projeto de nação que tirasse o país do caos socioeconômico presente até então. Entretanto, como afirma Reis (2014, p. 110), “não gratuitamente, os partidos que mantiveram o leme neste período, como o PDS, o PMDB e o PFL, sem falar, em escala menor, no PDT e no PSDB, desgastaram-se, permitindo o fortalecimento de lideranças alternativas”.

Neste contexto, Fernando Collor de Melo, um jovem político alagoano, conhecido pela rápida ascensão política – em menos de dez anos, fora prefeito nomeado de Maceió, deputado federal e governador do seu estado — e pelo discurso personalista, repleto de frases de efeito, pautado no combate à corrupção e na necessidade de rápida modernização do país, veio a empolgar as massas populares e seduzir as elites,

a quem convencia pelo passado (jovem líder da ARENA), pelas alianças políticas, pela posição social (proprietário de terras e de meios de comunicação em Alagoas, seu estado natal) e, sobretudo, pelas propostas de abrir o país para o mercado internacional e enfraquecer o

Estado regulamentador e intervencionista, núcleo da tradição nacional-estatista. (REIS, 2014, p. 113)

Como principal alternativa de oposição ao “caçador de marajás”, havia Luiz Inácio Lula da Silva, deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores, nordestino, operário, líder grevista e político de características socialistas. Representava um choque político-ideológico de esquerda à sociedade brasileira, que saíra recentemente de uma ditadura militar de direita. Seu programa, segundo Reis (2014, p. 113), “comprometia-se com a radicalização do nacional-estatismo e um conjunto de reformas revolucionárias: a anulação da dívida externa, uma reforma agrária radical e a mudança das bases do modelo de desenvolvimento fundamentado nas desigualdades sociais”.

Com o decorrer do pleito, as candidaturas de Lula e de Collor ganharam forte apelo popular, sobretudo por representarem alternativas de poder absolutamente opostas, dando início a um processo de polarização entre esquerda e direita, que seria a tônica do segundo turno. O equilíbrio marcou a disputa até o final, mas a campanha milionária, associada ao uso ostensivo do marketing político, que mostrava um candidato dinâmico, jovem e moderno, e beneficiada pelo apoio de boa parte dos veículos de comunicação, sobretudo da Rede Globo de Televisão, fez de Collor o candidato vencedor.

Durante a campanha, Fernando Collor concentrou seu discurso nas críticas ao então presidente José Sarney, a quem julgava irresponsável, lento e incompetente, e na propositura de um “Brasil novo”, com a adoção — na esfera governamental — de princípios neoliberais e desestatizantes, assim definidos pelo “Consenso de Washington”<sup>1</sup>, que deveriam produzir, entre outras,

---

<sup>1</sup> O “Consenso de Washington” foi assim caracterizado por FIORI (1995 apud SILVA JR., 2005, p. 79): “A ilustrativa figura de linguagem [“Consenso de Washington”, matriz do Plano Real e de tantos outros em nível planetário a orientar não só a economia, mas, sobretudo, as mudanças sociais e as reformas institucionais brasileiras], hoje de domínio público internacional, refere-se a um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo FMI e pelo BIRD em mais de 60 países de todo o mundo, configurando uma estratégia de homogeneização das políticas econômicas nacionais, operadas, em alguns casos, como em boa parte da África — começando pela Somália, no início [da década] de 80 — diretamente pelos próprios técnicos daquelas agências; em outros, como para exemplificar, na Bolívia, na Polônia e mesmo na Rússia até há bem pouco tempo, com a ajuda de economistas universitários norte-americanos; e, finalmente, em países com corpos burocráticos mais estruturados, pelo que Williamson apelidou de technopols, ou seja, economistas capazes de somar ao perfeito manejo do



[...] uma disciplina orçamentária, com contenção dos gastos com o bem-estar e a restauração da taxa natural de desemprego, ou seja, a criação de um exército de mão-de-obra de reserva de trabalho, para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. (ANDERSON, 1995, p. 11 apud COSTA e OLIVEIRA, 2011, p. 91)

E, finalmente, o Estado Mínimo, “cuja função se restringe a garantir, por meio de seu aparato, o livre mercado, em que o lucro está acima das pessoas, em que ter dignidade e exercer a cidadania se reduz à capacidade de o indivíduo consumir” (COSTA; OLIVEIRA, 2011, p. 92). Em razão disso, logo após a posse, centrou esforços na elaboração de um “modernizante” programa de gestão e na construção de alianças pontuais com partidos de direita como o PDS (Partido Democrático Social) e o PFL (Partido da Frente Liberal), entre outros, que o auxiliariam a construir a governabilidade<sup>2</sup> (AGUILAR, 2010), visto que seu partido, o PRN (Partido da Reconstrução Nacional), era inexpressivo politicamente.

No campo econômico, a primeira medida de Fernando Collor como presidente foi a promoção de um choque nos mecanismos de gestão do país e no mercado financeiro com vistas a retomar o controle da inflação, que, à época, “desembocava no completo descontrole dos valores – preços e salários – que regem os mercados”, alcançando, em 1989, 84,2%, “ou seja, a cada mês os preços quase dobravam” (SINGER, 2014, p. 219). Era, talvez, o princípio de um programa governamental que objetivava deixar, em até três meses, a “direita indignada e a esquerda perplexa”, e que tornava clara a intenção do governo de priorizar a atuação no campo econômico em detrimento da implementação de políticas públicas de efetivo combate às mazelas sociais. Para isso, recorreu-se à extinção de vários ministérios e órgãos públicos federais, à demissão de servidores

---

seu mainstream (evidentemente neoclássico e ortodoxo) a capacidade política de implementar nos seus países a mesma agenda do consensus, como é ou foi o caso, para exemplificar, de Aspe, Salinas e Zedillo, no México; de Cavallo, na Argentina; de Yegor Gaidar, na Rússia; de Lee Teng-hui, em Taiwan; Manmohan Singh, na Índia; ou mesmo Turgut Ozal, na Turquia; e, a despeito de tudo, Zélia e Kandir, seguidos de Malan, Arida, Bacha e Franco no Brasil”.

<sup>2</sup> Compreende-se aqui por governabilidade a necessidade do presidente da República, num presidencialismo de coalizção, como é o caso brasileiro, depender da aliança com diferentes partidos políticos para alcançar maioria no Congresso Nacional.



públicos, ao aumento de impostos e tarifas, à criação de uma nova moeda, à prefixação de salários e ao tabelamento de preços. No entanto, a medida mais conhecida e radical de combate à hiperinflação acabou afetando grande parte da população: o bloqueio das contas bancárias e cadernetas de poupança com saldo acima de 50.000 cruzeiros por pelo menos dezoito meses. Sobre a implementação do Plano Collor I, afirma Diniz (1996, p. 19):

Na verdade, o Plano Collor constituiu um experimento paradigmático de “reforma pelo alto”, norteado para o combate à inflação e para a destruição dos pilares do modelo estatista de desenvolvimento. Seguiu o padrão anterior de intervenção tecnocrática, que privilegia a mudança induzida pela via administrativa, descartando a via política, esta percebida como portadora de vícios e perversões capazes de comprometer a perfeição, virtude e eficácia do enfoque técnico. Implantada por um ato de força, por um restrito núcleo dotado de plenos poderes inserido na alta burocracia, a expectativa era a de que a mudança tornar-se-ia irrefreável pelo rigor no manejo dos instrumentos necessários para dar-lhe vida. Imposta pelo alto, a grande transformação seria conduzida com base no poder pessoal do presidente, que lhe emprestaria legitimidade. A ênfase deslocou-se para os aspectos carismáticos da figura do presidente, que vinha investindo fortemente na construção da imagem de guia providencial, agraciado pelo dom da infalibilidade e da onipotência.

A drástica redução da inflação não veio acompanhada de um necessário programa de reformas sociais. As dificuldades não tardaram a surgir, recrudescendo a desigualdade social, apesar dos apelos de diversos setores da sociedade pela inserção de educação, saúde, habitação, reforma agrária e redistribuição de renda na agenda governamental, em consequência, sobretudo, dos avanços conquistados com a Constituição de 1988. Percebia-se, entre esses setores, que era o momento de exigir do Estado uma nova postura no campo social, de modo a assegurar que os direitos estabelecidos fossem efetivados por meio de políticas públicas. Para isso, o governo teria que delimitar de maneira muito precisa o escopo de suas políticas sociais, dialogando com a sociedade e estabelecendo metas e objetivos realistas, o que infelizmente acabou não acontecendo, dado o modo, no mínimo “peculiar”, do presidente governar: concentração de poderes;

subestimação do Poder Legislativo; e ultra exposição tanto de sua imagem pessoal quanto das realizações governamentais.

A propaganda acabou, então, sendo o mote do governo Collor. Para cada ação, a necessidade de exposição. O objetivo era sensibilizar a opinião pública de que o governo estava empenhado na solução de problemas estruturais do país e preocupado em conceber grandes programas com objetivos bastante abrangentes e metas ambiciosas, mas sem previsão de recursos para concretizá-los. Em vez da alardeada modernização da máquina pública, com o estabelecimento de uma lógica gerencial, manteve-se o cunho clientelista e assistencialista das políticas sociais até então implementadas no Brasil.

A situação ficou ainda mais complicada com o retorno da crise econômica, visto que o Plano Collor I fracassara. Daí a opção por uma nova estratégia, sintetizada no Plano Collor II, que previa a elevação das taxas de juros, a redução das taxas de importação e o congelamento de preços e salários como instrumentos de contenção da inflação (SALLUM JR., 1999). Os efeitos não poderiam ser mais perversos: elevação do desemprego, falências no setor produtivo, redução dos escassos gastos na área social. A fórmula neoliberal<sup>3</sup> se tornaria, definitivamente, um pesadelo na vida dos brasileiros e o discurso acerca da “modernização”, registrado na Mensagem Presidencial de 1991 – “eficiência, produtividade e economia de mercado não são mais palavras e expressões características dos países capitalistas. A grande globalização que presenciamos na economia mundial impõe competência na gestão macroeconômica e competitividade na produção de bens e serviços” (MELO, 1991, p. XVI) não passaria de um retundo fracasso.

### A política educacional do governo Collor

O presidente prometeu realizar grandes transformações na educação brasileira, pois exigia que o setor oferecesse “a necessária qualificação dos recursos humanos para fazer frente aos desafios da modernidade” (MELO, 2008, p. 74). Por isso, o governo se comprometeu, no “Plano de Reconstrução Nacional”, a reorganizar o ensino

---

<sup>3</sup> A fórmula neoliberal combina desestatização da economia, desregulamentação do mercado de trabalho, diminuição do aparelho estatal, desburocratização, livre mercado e livre circulação de capitais internacionais.

fundamental e contribuir para sua universalização; recuperar prédios e instalações escolares; instituir um novo modelo de formação docente; reduzir drasticamente o analfabetismo; rever as fórmulas de financiamento educacional; ampliar o atendimento da Educação de Jovens e Adultos, fomentar a educação a distância; apoiar a autonomia universitária; aperfeiçoar o sistema de bolsas e créditos educativos; redesenhar os modelos de gestão, entre outras ações (MELO, 2008). Afora o “Plano de Reconstrução Nacional”, foi lançado o “Programa Setorial de Ação do Governo na Área de Educação (1991-1995), que, além de reafirmar as disposições supracitadas, tinha por objetivo:

inserir o país na nova revolução tecnológica pela qual atravessava o mundo, exprimindo propostas de situar o Brasil no mundo moderno. Tais propostas apontavam para a educação como fonte potencializadora das possibilidades de um desenvolvimento sustentável e de uma sociedade democrática. Assim, as ideias de equidade, eficiência, qualidade e competitividade foram introduzidas na educação. A gestão democrática da educação foi focalizada por meio da descentralização dos processos decisórios, com a participação de todos os segmentos da sociedade, que deveriam contribuir, controlando e avaliando as ações implementadas e a utilização dos recursos públicos na política educacional. Essa gestão significava o apoio do poder público para uma escola que exercesse autonomia, com novos rumos através do seu projeto e prática pedagógica específica. (YANAGUITA, 2013, p. 30)

As ambiciosas metas colocavam em pauta uma maior aproximação do setor com o desenvolvimento capitalista do país. Não se afirmava a necessidade de uma educação voltada ao exercício da cidadania. Tampouco, se promoveria uma educação emancipatória. As propostas contidas nos diferentes planos expressavam o compromisso com a manutenção da ordem social vigente, com vistas a minimizar os problemas de um cenário considerado caótico, quantitativa e qualitativamente:

Os dados mostram que 82% da população brasileira de mais de 5 anos de idade tem um ou mais anos de escolarização (série alcançada), mas somente 41% foi além dos quatro primeiros anos de educação básica, que correspondem ao antigo curso primário. 18% completaram o curso básico de 8 anos, e somente 0,6% concluíram a educação secundária. Em todos estes índices, o contraste com os dados referentes à região rural e ao

Nordeste é marcante: somente 17% da população rural foi além dos 4 anos de escolaridade, somente 4% além dos 8 anos, e somente 1% terminaram a educação secundária. Os dados para o Nordeste como um todo são um pouco melhores, mas não demasiado: 28% 12% e 3%, respectivamente [...].

[...] os aspectos qualitativos, referidos ao funcionamento do sistema educacional, são bastante graves. O seu sintoma mais grave são as grandes taxas de repetência na educação básica, que tendem a ser superiores a 50% para os alunos de primeira série de primeiro grau. O estudante brasileiro permanece em média 8,5 anos nas escolas, mas só consegue chegar até a sexta série de escolarização. Comparado com a repetência, o problema da evasão escolar precoce é relativamente menor, atingindo a somente 2.3% dos alunos de primeiro ano, mas alcançando marcas mais significativas na medida em que os fracassos educacionais se acumulam, chegando a 32% ao final da quarta série <http://www.schwartzman.org.br/simon/transform.htm> - N\_6\_. Em 1988, 35% da população entre 15 e 39 anos de idade havia completado a oitava série, outros 10% completariam depois dos 15 anos de idade, e 55% jamais completariam. Embora tenha havido uma significativa melhoria em relação a 1982, quando os índices eram respectivamente 28%, 7% e 65%, a baixa taxa de conclusão e as altas taxas de repetência refletem problemas básicos de qualidade, eficiência e equidade”. (SCHWARTZMAN; DURHAM; GOLDENBERG, 1993, s/p)

Na prática, o governo não reconheceu efetivamente a necessidade de intervir com força política para modificar o quadro de mazelas, a começar pela total omissão no tocante à Educação Especial, o que evidenciava o descompromisso governamental com a construção de um sistema educacional inclusivo. Houve preocupação inicial com a reestruturação do Ministério da Educação, com a tentativa de inserir uma lógica de descentralização das ações estatais, devido, sobretudo, à forte influência de organismos internacionais como o Banco Mundial, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), a UNESCO (Programa das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura) e a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), que tinham como propósito financiar boa parte das políticas públicas dos países considerados subdesenvolvidos e auxiliar na implementação de uma lógica gerencial e desburocratizante em tempos de propagação do ideário neoliberal (SOUZA; FARIA, 2004 e FRIGOTTO CIAVATTA, 2003). Afora isso, se intentava “compartilhar responsabilidades iguais entre governo, sociedade e iniciativas privadas, reforçando a ideia de que essa articulação com o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira, logrando [...]

êxito na infraestrutura econômica tecnológica e educacional” (YANAGUITA, 2013, p. 31). Contudo, mesmo com forte pressão estrangeira e as alianças com a iniciativa privada, o governo Collor não conseguiu romper com o clientelismo e o assistencialismo, o que fez com que sua política educacional transitasse entre o que era proposto pela lógica neoliberal e o que era exigido pelas conservadoras forças políticas que davam sustentação à sua gestão.

Era, portanto, o prenúncio de que as ações governamentais não alterariam significativamente o quadro educacional caótico herdado dos seus antecessores, visto que mantinham basicamente o mesmo modelo de atuação: amplas promessas acompanhadas de fracas intervenções no setor, o que corroborava para a manutenção da ordem social vigente e, conseqüentemente, para o avançar da exclusão. Desse modo, problemas como os elevados índices de analfabetismo e evasão escolar, o acesso irrisório ao ensino superior, a contínua desvalorização do magistério, entre tantos outros, recrudesceram diante do continuísmo, apesar da forte propaganda envolvendo os programas criados e do discurso em prol da eficiência, da qualidade e da competitividade. Sobre isso, afirmam Castro e Menezes (2003, p. 10-11):

Por intermédio da análise dos procedimentos explicitados nas sistemáticas, percebe-se o quanto a nova administração federal era “continuísta” em relação às práticas tradicionais. Nesse sentido, a despeito do discurso modernizante, que priorizava a eficiência e a transparência de processos descentralizados, as sistemáticas do período, operacionalizadas pelo Plano de Trabalho Anual (PTA), sinalizavam a continuidade em relação aos tradicionais mecanismos centralizados e burocráticos, tão permeáveis a particularismos e clientelismos. Ao contrário dos discursos tão fortemente alardeados, os procedimentos para concessão de recursos e financiamentos de projetos tinham como pré-requisito a passagem obrigatória pelo crivo da alta hierarquia do Ministério da Educação (MEC), a qual, centralizadamente, dava o veredicto decisivo. [...]

Outro item não modificado em relação aos governos anteriores diz respeito à fragmentação institucional. Durante o governo Collor de Melo, a estrutura organizacional montada no Ministério da Educação para o atendimento das demandas de serviços educacionais permaneceu fragmentada e caracterizada pela existência de uma série de órgãos, muitas vezes com superposições de atividade e disputas pelo controle dos recursos entre estes.

O combate ao analfabetismo ganhou novo espaço na agenda governamental com a criação do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, em substituição à Fundação Educar, cuja intenção era, no mínimo, ousada: reduzir em mais de 70%, durante os cinco anos de mandato presidencial, o analfabetismo entre crianças, jovens e adultos, por meio da realização de parcerias entre governo e sociedade (YANAGUITA, 2011). A partir da mobilização da “sociedade em prol da alfabetização de crianças, jovens e adultos por meio de comissões envolvendo órgãos governamentais e não-governamentais” (DI PIERRO; JÓIA; RIBEIRO, 2001, p. 66), o governo imaginava combater um dos maiores problemas do cenário educacional. Todavia, a ausência de controle sobre os escassos recursos e a resistência de importantes personagens ligados ao aparelho estatal – caso do então ministro da educação José Goldenberg, que, conforme Beisiegel (1999), afirmara em entrevista ao *Jornal do Brasil* (23/08/1991) a necessidade de combater o analfabetismo entre as crianças, pois os adultos já teriam encontrado, bem ou mal, seu lugar na sociedade – fizeram com que a iniciativa não lograsse êxito.

Na esteira do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania vieram o Programa Nacional de Material Escolar e o Programa Nacional do Livro Didático, que também fracassaram em seus objetivos devido à falta de disponibilidade de recursos e ao mau gerenciamento, além do Programa Nacional de Alimentação Escolar, foco de suspeitas de corrupção devido ao seu caráter clientelista e patrimonialista (CASTRO; MENEZES, 2003). Desse modo, o governo falhava nas diferentes etapas da política, pois mesmo tendo asseguradas algumas condições mínimas para sua implementação, não eram definidos objetivos, metas e estratégias realistas, assim como não eram disponibilizados recursos técnicos e financeiros para sua concretização.

No tocante à Educação Infantil, o governo permaneceu omissos, mantendo o setor sob a égide da Assistência Social e a lógica da transferência de responsabilidades para a iniciativa privada, tal qual ocorrera nas décadas anteriores, sem que houvesse real preocupação com a qualidade dos serviços. Diferentemente do que ocorreu com essa modalidade, o Ensino Fundamental, durante o mandato de Fernando Collor, ganhou status prioritário na agenda governamental devido ao diagnóstico que se fazia deste nível de ensino à época: “uma das áreas mais problemáticas”, com elevados índices de



repetência e evasão, baixos índices de conclusão, e “o agravante de ser considerada ‘estratégica’ para o novo modelo de desenvolvimento preconizado” (CASTRO; MENEZES, 2003, p. 08). Não faltavam, portanto, propostas para solucionar os problemas:

Como alternativa de solução para o equacionamento desses problemas aponta-se uma série de medidas, tais como: expansão da rede escolar; adequação curricular; e fomento aos programas de apoio aos educandos, no intuito de propiciar condições para a permanência de um maior número de alunos frequentando os bancos escolares. Outra ação defendida para combater a repetência e a evasão dizia respeito à necessidade de articular os serviços educacionais com as atividades produtivas das diferentes regiões brasileiras, adequando não somente os conteúdos curriculares às demandas locais, mas também os períodos letivos, de forma a não tornar concorrente para as crianças em idade escolar o auxílio nas atividades produtivas com a frequência à escola. (CASTRO; MENEZES, 2003, p. 08)

Essas proposições trouxeram a infância para o cerne das preocupações governamentais. Em decorrência disso, além do malfadado “Ministério da Criança”<sup>4</sup> grande projeto educacional da administração Collor seria diretamente vinculado ao atendimento desse público. Tratava-se de uma cópia, com novo nome – Centro Integrado de Atendimento à Criança (CIAC) – dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs)<sup>5</sup>, que tinham como objetivo prover assistência à criança, oferecendo serviços de saúde, educação e lazer, mas que eram altamente custosos. Não tardou, no entanto, para que o projeto fracassasse em função da ausência de recursos financeiros, decorrência da grave crise econômica que acometia o país. Desse modo, o governo viu-se impelido a optar por soluções mais realistas, valendo-se do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

---

<sup>4</sup> Sobre o projeto “Ministério da Criança” afirma a Mensagem Presidencial de 1991: “Vinculação ao Projeto Ministério da Criança de todas as ações a cargo dos órgãos e entidades do Governo Federal destinadas à criança e ao adolescente. O projeto, que constitui o plano social do governo para a infância e a juventude, destaca o caráter altamente prioritário do tema no âmbito da administração federal. Em termos práticos, procura racionalizar o uso de recursos públicos, mediante atuação coordenada das inúmeras iniciativas governamentais voltadas para a defesa dos direitos e a satisfação das necessidades básicas das crianças e dos adolescentes brasileiros” (MELO, 1991, p. 42).

<sup>5</sup> Os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) foram criados, entre 1983 e 1987, durante o primeiro mandato de Leonel Brizola à frente do governo estadual do Rio de Janeiro. O projeto foi coordenado por Darcy Ribeiro, então vice-governador, que comandou a implantação de escolas em tempo integral, destinadas a satisfazer não só as necessidades educativas, mas oferecer cultura, esporte e saúde ao alunado.



(FNDE) para a “recuperação de prédios e instalações escolares [...]”; a melhoria na distribuição e na localização das escolas [...]”; e a adequação das dimensões das salas de aula para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem e do pedagógico” (CASTRO; MENEZES, 2003, p. 13), apesar da demanda por recursos ter sido superior à sua disponibilidade e sua aplicação atender a critérios clientelistas, como bem apontam Schwartzman, Durham e Goldenberg (1993, s/p):

É com estes recursos, tanto da quota estadual quanto da Federal, que se constroem e reformam escolas, se compra equipamento escolar e se treinam os professores. É com os recursos do FNDE que se constroem por ano cerca de 10 mil salas de aula, o que corresponde ao crescimento necessário para absorver o aumento anual da população escolar brasileira (cerca de 2% ao ano) e corrigir as distorções na distribuição das escolas e do número de salas de aula que decorrem da movimentação da população. O problema fundamental com a distribuição dos recursos do FNDE é que a demanda por recursos é muito superior (cerca de 2 a 3 vezes) à sua disponibilidade. Além disto, a própria flexibilidade na aplicação dos recursos do Fundo, assim como o seu volume, tornam-no alvo de pressões clientelistas. Deputados e políticos em geral tentam direcionar a aplicação dos recursos de acordo com os seus interesses, seja obtendo do Ministro da Educação boa acolhida para suas propostas, seja incluindo no orçamento da União emendas para beneficiar determinados municípios. Muitas vezes os recursos são orientados para municípios e estados de aliados do Governo, que não são necessariamente os que apresentam maiores "déficits" de escolarização.

Coube, então, ao governo adaptar-se à realidade econômica e inserir-se em uma nova lógica, a da privatização, conforme receitava o ideário neoliberal e o programa de reforma do Estado sugerido pelos organismos internacionais. Esta perspectiva se inseriu na educação com bastante força, com grande apelo à iniciativa privada, para a oferta de serviços educacionais, e à formulação de parcerias entre o Estado e as organizações não governamentais (SAVIANI, 2007).

Nesse contexto, a educação a distância foi uma modalidade estimulada devido ao baixo custo e à capacidade extensiva. Através da elaboração de programas educativos de rádio e televisão, objetivou-se apoiar diferentes níveis de ensino, combater o analfabetismo e auxiliar na qualificação de professores, entre outras coisas. O Ensino

Médio foi, possivelmente, o nível de ensino mais prejudicado. De acordo com Schwartzman, Durham e Goldenberg (1993, s/p), era a “parte mais negligenciada de todo o ensino brasileiro, tanto do ponto de vista de políticas quanto, inclusive, de reflexões e discussões sobre seus problemas e necessidades”, carecendo de melhorias quantitativas e qualitativas, pois permaneciam as vicissitudes no que concerne ao currículo, ao acesso, à permanência e ao encaminhamento do alunado ao ensino superior. Mesmo sem a necessária capacidade de intervenção, o Estado atuou em prol de uma “política de recursos humanos”, que exigia “melhoria nos índices de desempenho educacional”, caso contrário, imaginava-se não ser “viável atingir o objetivo de elevar a produtividade, a competitividade e a capacitação científica e tecnológica do País” (MELO, 1991, p. 36). Para tanto, preservou-se o viés dicotômico da formação, que não assegura unidade entre a preparação para o mercado de trabalho e a preparação para o Ensino Superior; e é segregacionista, pois reserva às elites o caminho às universidades, sobretudo pela escola privada, enquanto destina os filhos das classes trabalhadoras à profissionalização (sem quaisquer garantias de acesso ao Ensino Superior) em escolas da rede pública. Deram-se investimentos, ainda que tímidos, na ampliação de vagas da Educação Profissional – mediante a implantação do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico – e da implementação do Programa Nacional de Educação e Trabalho, voltado à criação de núcleos municipais de formação e orientação profissional a jovens pobres, entre 12 e 21 anos de idade. Contudo, mais uma vez, as ações não promoveram alterações significativas em um quadro deveras problemático.

O modelo privatizante logo foi implantado no ensino superior, visto que o governo passou a ofertar incentivos fiscais aos empresários da educação em troca da oferta de bolsas de estudo em instituições privadas. Sem recursos e investindo menos do que o determinado pela Constituição Federal (VELLOSO, 1992 apud CORBUCCI, 2002) a opção do governo Collor acabou por contrariar seu plano de governo e enfraquecer as instituições federais de ensino superior.

Consequentemente, estabeleceu-se uma avaliação da educação superior, pautada nos ideais de eficiência e produtividade, exercida com autoritarismo pelo Estado, que atingiu com força os meios intelectuais (ZAINKO, 2008), e uma política de fomento à pós-

graduação, que visava “expandir o contingente de pesquisadores qualificados, apoiando a formação de mestres, doutores e técnicos, pela concessão de bolsas de estudo”, iniciativa aparentemente louvável, mas era, na verdade, um instrumento em favor do mercado, visto que se restringia a alocação de recursos à ampliação da formação em “áreas vinculadas às tecnologias de ponta, nas ciências experimentais de base, nas engenharias e em áreas incipientes ou de reduzido número de pesquisadores” (MELO, 1992, p. 197). Destarte, este tipo de atuação tinha como propósito, na visão dos partidos de esquerda e das organizações sindicais e estudantis, “responsabilizar as universidades pelo profundo atraso do país, em especial, da sua estrutura industrial” (CORBUCCI, 2002, p. 9).

Como se pode apreender, a educação pública acabou sendo prejudicada por uma tentativa de articulação das teses neoliberais com a promoção de medidas clientelistas e assistencialistas, que resultou no recrudescimento da exclusão. Assim, em nome dos benefícios aos aliados políticos e à iniciativa privada, pouco ou nada se fez em favor da erradicação do analfabetismo; da universalização da educação básica; da reestruturação qualitativa dos programas de formação de professores; da ampliação das oportunidades no Ensino Médio; ou do fortalecimento do Ensino Superior público. Com isso, prevaleceu a “administração/educação espetáculo”, cuja atuação era voltada “para criar efeitos midiáticos a partir de anúncios ‘bombásticos’ de programas e ações” sem que houvesse condições “para a viabilização desses projetos tão efusivamente alardeados” (CASTRO; MENEZES, 2003, p. 13), cujas consequências foram extremamente danosas ao sistema educacional público e desafiam o país até hoje.

### O governo e o desafio de formular uma política de educação inclusiva

O governo Collor, ao adotar uma agenda neoliberal e desestatizante, optou por uma postura omissa no que se refere à Educação Especial, excluída dos grandes programas lançados no início do mandato. Assim, ao invés de romper com a manutenção da transferência de responsabilidades estatais para a iniciativa privada, reforçou esse modelo. Isto posto, os institutos públicos, as associações e fundações privadas passaram

a disputar os escassos recursos disponibilizados pela União, mantendo-se como protagonistas da prestação de serviços educacionais às pessoas com deficiência, substituindo ou complementando a função escolar, num claro desrespeito às disposições constitucionais, que reforçavam a inclusão total como princípio em detrimento à integração, sendo esta a difusora do acesso do aluno à educação “por meio de um leque de possibilidades educacionais, que vai da inserção nas salas de aula do ensino regular ao ensino em escolas especiais”, não prevendo “a inserção escolar de forma radical, completa e sistemática” (MANTOAN, 2004, p. 40).

O país, sem uma cultura inclusiva, teve na Constituição de 1988 seu primeiro grande marco. No entanto, se legalmente os caminhos estavam abertos para a construção de um sistema educacional inclusivo, era preciso que o governo Collor possibilitasse que os avanços se consolidassem na esfera política. Era necessária a formulação de um programa que efetivasse os direitos recentemente conquistados. O desafio seria o de incorporar à política educacional o conceito de inclusão, consoante com os preceitos legais, e torná-lo compreendido, aceito e praticado pelos agentes governamentais — algo até então inédito, dado o fato de o Estado ter, durante muito tempo, negligenciado sua atuação em favor disso. Outrossim, era preciso estabelecer objetivos e metas que levassem em consideração a complexidade do problema, as consequentes adversidades do processo e a falta de recursos para uma rápida implementação, já que cabia ao Estado assumir a plena responsabilidade pela educação das pessoas com deficiência, mesmo sem ter recursos técnicos, financeiros e políticos para tal.

Para isso, seria imprescindível minorar a participação das fundações e associações especializadas neste tipo de atendimento — o que se configurava em um problema político de absoluta relevância, visto que muitos dos apoiadores de Collor, desde os tempos da ditadura militar, faziam parte de setores conservadores e encontravam nessas instituições apoio político para suas pretensões eleitorais, dificultando, em nome de interesses particulares, qualquer iniciativa governamental que visasse modificar a estrutura vigente.

Uma das primeiras medidas governamentais voltadas à Educação Especial foi a extinção, como parte da reforma administrativa iniciada em 1990, da Secretaria Nacional de Educação Especial (SESPE) e a incorporação de suas funções pela Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB).

Nessa nova estrutura organizacional, a SENEB, agora responsável por “coordenar e promover a operacionalização das diretrizes básicas que norteiam o atendimento educacional dos educandos que apresentam necessidade educativa especial” (BRASIL, 1990b apud MAZZOTTA, 2001, p. 108), lançou um documento, decorrente da “Proposta do Grupo de Trabalho Instituído pela Portaria n. 6 de 22/8/1990”, que determinava como linhas de atuação governamentais na área a instrumentalização e o redimensionamento dos processos de integração nos sistemas de ensino; e a institucionalização tanto dos mecanismos para a definição da clientela da Educação Especial como do atendimento educacional dos educandos com algum tipo de “necessidade educativa especial”.

Afora isso, deve-se destacar em seu conteúdo o “reconhecimento de que o MEC começa a encarar, pela primeira vez, a Educação Especial inserida no contexto global da proposta de educação para todos, de maneira que os problemas a ela relacionados sejam alvo da atuação articuladas de todas as suas secretarias afins” (MAZZOTA, 2001, p. 108), fato que, ao menos teoricamente, significava um avanço, pois o governo reconhecia a histórica omissão estatal na construção de um sistema educacional para todos.

Outra relevante medida tomada pelo governo Collor foi a assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, fruto de nova intervenção da Organização das Nações Unidas, com o apoio do Banco Mundial – organização que passaria a influenciar diretamente nos desígnios da educação durante a década de 1990. Essa ação sinalizou que o Estado brasileiro reconhecia seus problemas educacionais, muitos deles presentes em outros países, e que deveria combatê-los de forma mais efetiva. Portanto, era preciso combater a crise econômica vigente, de modo a viabilizar políticas públicas que respaldassem as ações educacionais no sentido de universalizar o acesso à educação básica, garantindo “a igualdade de acesso à educação aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990); promovendo a equidade; e readequando os processos de aprendizagem, propósitos esses que, nas

palavras de Silva Júnior, eram “sedutoras preocupações políticas que sensibilizaram muitos políticos e educadores bem intencionados mas também os oportunistas” (2003, p. 12).

Na sequência, veio a edição da resolução n. 1/91 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um instrumento para o financiamento da Educação Especial, a qual condicionava “o repasse do salário-educação à aplicação, pelos Estados e Municípios, de pelo menos 8% dos recursos educacionais no ensino especial” (MAZZOTTA, 2001, p. 84). No entanto, além de não determinar a aplicação dos recursos exclusivamente às instituições públicas, fato que auxiliava o fortalecimento das instituições privadas, a resolução logo perdeu seu valor, pois a própria União daria o mau exemplo: em 1992, o ministro Carlos Chiarelli determinou a retirada dos fundos da Educação Especial para comprar ônibus escolares, alegando que “mesmo simpático às crianças deficientes, não [tinha] como esquecer as crianças brasileiras que não têm acesso ao 1º grau” (BALLERONI, 1992 apud MAZZOTTA, 2001, p. 86).

Não havia, portanto, real intenção do Ministério de investir em Educação Especial fundamentada na perspectiva inclusiva. O discurso do ministro destacava seu propósito de estabelecer modelos de diferenciação entre os sujeitos, a partir da imposição de um sistema classificatório que compreendia o aluno considerado “normal”, do Ensino Fundamental da escola comum, como público-alvo das prioridades governamentais. Tratou-se de, nas palavras de Santos (1999, p. 19), “diferenciar entre as diferenças, entre as diferentes formas de exclusão, permitindo que algumas delas passassem por formas de integração subordinada”, de forma a discriminar, ainda mais, a pessoa com deficiência.

Investiu-se, ainda, em ações de habilitação e reabilitação, através de “ações integradas de atendimento especializado” (MELO, 1991, p. 164); foi criado um programa, o de Desenvolvimento da Educação Especial, que apoiou, no ano de 1990,

Núcleos Profissionalizantes e Oficinas Pedagógicas, abrangendo 1.062 alunos, e 810 instituições privadas de ensino especial” e distribuiu “materiais didáticos a 31.535 alunos”, equipou “27 instituições públicas de ensino especial” e realizou “cursos específicos para 331 professores (MELO, 1991, p. 105).

No ano seguinte, a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE) apoiou 120 mil pessoas com deficiência e outras 97 entidades, ao passo que a Legião Brasileira de Assistência (LBA) “beneficiou 100.172 deficientes físicos por mês” (MELO, 1992, pp. 176-177). Além disso, “foram apoiadas 10 instituições privadas de ensino especial, com treinamento de 3.756 docentes e técnicos administrativos, além da distribuição de 33.705 módulos de material didático” (MELO, 1992, p. 146). Foi muito pouco para uma administração que se propunha a transformar radicalmente o cenário educacional.

Contudo, ao promulgar, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), importante instrumento jurídico na luta pela inclusão, é que a administração Collor daria sua maior contribuição.

Ao Estatuto caberia reafirmar as disposições do texto da Constituição no sentido de assegurar o oferecimento de serviços educacionais às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Além disso, definiu-se a Educação Especial como modalidade de educação escolar que deveria, novamente de forma preferencial, ser oferecida na rede regular de ensino; dispôs-se sobre o início da oferta da Educação Especial, que deveria se dar a partir da educação infantil; estabeleceram-se as condições para a oferta do atendimento educacional especializado (AEE); garantiu-se a capacitação de professores para a promoção da inclusão do alunado no sistema comum, o acesso igualitário a benefícios ofertados por programas sociais promovidos pelo Estado e currículos, métodos e recursos educativos para atender às possíveis necessidades dos educandos; vislumbrou-se uma Educação Especial voltada ao trabalho e ainda se dispuseram os critérios para apoio técnico e financeiro a instituições privadas, especializadas, sem fins lucrativos (BRASIL, 1990a). O ECA, entretanto, foi muito além da atuação no campo da Educação Especial e atendeu aos pressupostos da Convenção das Nações Unidas a respeito do Direito da Criança e do Adolescente, consagrando o direito de crianças e adolescentes à liberdade, à saúde, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho e, por fim, à educação (BRASIL, 1990). O texto inovador, que se



tornou posteriormente referência mundial, incumbiu o Estado de garantir esses direitos por meio da atuação dos Conselhos Tutelares, implantados a partir da promulgação da lei e da promoção de políticas públicas em diferentes setores (como na educação, por exemplo).

Não há como ignorar o ECA como uma importante contribuição do governo para a construção da inclusão, ainda que — em razão da insuficiência de tempo e recursos, da falta de apoio político e da adoção das teses neoliberais — o processo de implementação de suas diretrizes tenha produzidos resultados mínimos. Sendo assim, também nesse campo a atuação de Fernando Collor e sua equipe foi marcada pela contradição. Na medida em que se produziu uma legislação mais próxima da perspectiva inclusiva, responsável por modificar a forma de atuação do poder público no campo educacional, a política educacional continuou a se valer da integração como um princípio e a fortalecer as instituições públicas e privadas de Educação Especial em detrimento da inserção do alunado com deficiência nas escolas comuns. Assim sendo, caberia aos futuros governos o dever de colocar em prática as diretrizes do ECA e construir, de fato, uma política de Educação Inclusiva.

### A crise política e o impeachment do presidente

A crise política que determinou o afastamento do presidente Collor fez com que o país mais uma vez se encontrasse em situação caótica na perspectiva político-institucional. Embora a nova Constituição tivesse sido promulgada e um presidente civil houvesse sido eleito pelo voto direto, o processo de redemocratização do país era ainda recente e as instituições voltavam gradualmente à normalidade democrática. Este processo não se deu de maneira tranquila, visto que persistia um clima de permanente tensão em relação a possíveis retrocessos. Era, portanto, evidente que a sociedade ainda estava se adaptando à Nova República e muitos dos seus setores se encontravam absolutamente insatisfeitos com a situação do país.

Parte dos militares permanecia insatisfeita com sua saída do poder; o empresariado reclamava da instabilidade econômica e da necessidade de investir em

tecnologia para concorrer com o mercado externo, já que o Plano Collor, em suas diferentes etapas, os colocara em competição desleal com o mercado internacional; a classe média sofria com o desemprego e a alta inflação; os sindicatos reivindicavam estabilidade, melhores condições de trabalho e o cumprimento, por parte do governo e dos empregadores, das normas impostas pelo recente texto constitucional; a população pobre, por sua vez, permanecia sem acesso a serviços públicos de qualidade e oportunidades de ascensão social. O catastrófico quadro sócio-econômico-político se agravou quando notícias envolvendo denúncias de corrupção contra o presidente e seus auxiliares diretos tomaram conta dos meios de comunicação e se tornaram presentes no cotidiano dos brasileiros. Sobre isso, afirmam Sallum Jr. e Paixão e Casarões (2011, p. 176-177):

Com efeito, o fracasso na luta contra a inflação, a recessão prolongada, uma série de escândalos de corrupção envolvendo membros do governo e o estilo pessoal de Collor exercer o poder produziram uma redução drástica do prestígio do presidente junto à população [...]

Estes dados, próximos aos apresentados por Souza (2000), são deveras impressionantes. Partindo de uma expectativa partilhada por 71% da população de que faria um governo ótimo ou bom, o prestígio popular do presidente caiu drasticamente: três meses depois só 36% o consideravam um governo ótimo ou bom; depois de um ano, este percentual caiu a 24% e, ao final de dois anos, seis meses antes de a Câmara dos Deputados autorizar o processo de impeachment, apenas 15% mantinham esta avaliação positiva. Seguindo o movimento inverso, apenas 4% partilhavam uma expectativa de que o governo Collor seria ruim ou péssimo; depois de três meses, 19% já o consideravam desta forma negativa; após um ano de governo, 34% tinham esta opinião sobre ele; e no seu segundo aniversário, esta avaliação negativa já era partilhada por 48% da população. O gráfico mostra que no momento em que a Câmara autorizou o processo de impeachment a avaliação do governo Collor tinha praticamente invertido as expectativas com que ele iniciou seu mandato. (SALLUM JR. e PAIXÃO e CASARÕES, 2011, p. 176-177)

As denúncias de corrupção só vieram acelerar o processo de enfraquecimento político do presidente e de seus auxiliares diretos. Inicialmente, foram noticiados os envolvimento dos ministros Antônio Rogério Magri (Trabalho) e Alceni Guerra (Saúde)

em supostos atos de corrupção. Até a primeira-dama Rosane Collor se envolveu em irregularidades e acabou sendo afastada da presidência da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Desta forma, a corrupção chegava aos bastidores mais próximos do poder, transformando a imagem que Collor construiu junto ao eleitorado — de gestor austero, árduo defensor das práticas lícitas e “caçador de marajás” — na figura de um político corrupto, adepto às negociatas e aos abusos nas relações de poder.

Inviabilizado politicamente graças à queda de sua popularidade e à falta de apoio político no Congresso Nacional, o então presidente tentou reverter sua situação ao promover trocas no ministério e tentar atrair nomes expressivos para o governo, de diferentes partidos, com o objetivo de reconfigurar sua imagem perante a opinião pública e fortalecer sua base política no legislativo nacional. No entanto, a propositura de constituição de um ministério de notáveis e a tentativa de aproximação com partidos como o PSDB representaram mais um grande fracasso político de Collor, porquanto o presidente se mostrara inábil desde o primeiro momento, ignorando a possibilidade de construir um “presidencialismo de coalizão” como afirmava Abranches (1992, p. 134) à época:

O governo Collor não se constituiu segundo os moldes do ‘presidencialismo de coalizão’, nem loteou politicamente os principais núcleos decisórios do Estado, como o fizeram Tancredo Neves e José Sarney. Ao mesmo tempo, como a eleição do presidente se deu fora dos limites partidários [...] também não foi um governo de partidos. O executivo não tem uma base orgânica no Congresso e, por isso mesmo, sofre sistemática pressão para ajustar-se ao padrão clientelista. Não obstante tem atacado duramente muitas das instituições que viabilizam este padrão e, assim, desgostado os setores que o apoiam no Congresso.

A gota d’água para a permanência do presidente no poder foi a denúncia feita pelo seu irmão, Pedro Collor, de que havia um esquema de corrupção comandado pelo ex-tesoureiro de campanha Paulo César Farias, o suposto responsável pela montagem de uma rede de tráfico de influência que teria desviado milhões de dólares do governo brasileiro para as contas bancárias do presidente e de alguns de seus auxiliares mais próximos. A partir da série de denúncias, o Congresso Nacional abriu uma Comissão

Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar o envolvimento de Farias em negócios ilícitos dentro do governo e acabou descobrindo evidências sobre a participação do presidente no recebimento de propinas.

A crise política aumentou com a demissão de alguns ministros e o isolamento político de Collor. A imprensa, a Organização dos Advogados do Brasil (OAB), o movimento estudantil e os partidos oposicionistas, dentre os quais se destacava o Partido dos Trabalhadores (PT), lançaram uma campanha nacional pelo impeachment. Em situação política irreversível, o presidente ainda tentou promover sua manutenção no poder por meio de suas conhecidas ações de marketing, as quais foram rechaçadas pela sociedade. Todavia, essa combinação de “circunstâncias improváveis” resultaria numa sucessão de erros de cálculo político que levariam o mais alto mandatário da nação à queda. É o que afirmam Sallum Jr. e Paixão e Casarões (2011, p. 179):

Que circunstâncias improváveis foram estas? 1a) a acusação de seu irmão, Pedro Collor, de que o presidente Collor era o sócio oculto de P. C. Farias, ex-tesoureiro de sua campanha eleitoral, que aproveitava sua relação com o Presidente para atividades de corrupção. Frente ao escândalo, o Congresso teve que formar uma Comissão Parlamentar de Inquérito; 2a) a extraordinária incompetência de Collor e P. C. Farias para esconder suas supostas atividades corruptas; 3a) a fragilidade e incompetência da bancada parlamentar governista para defender o governo e controlar a situação; 4a) a ausência de tentativas de silenciar a imprensa ou abortar o processo político e um apego à ordem legal com a consequência inesperada de pessoas de origem modesta se apresentarem para depor perante a CPI; 5a) a obstinação de Collor em permanecer no poder até o último momento.

Como consequência, o Congresso Nacional acatou e, posteriormente, aprovou o pedido de impedimento de Fernando Collor que, sem saída, renunciou à Presidência da República para tentar manter os direitos políticos e a elegibilidade, o que não ocorreu, uma vez que o Senado Federal o tornou inelegível por oito anos, decretando o fim da era Collor. Acabava, assim, de forma melancólica o governo que, segundo o próprio ex-presidente, deveria deixar a “direita furiosa e a esquerda perplexa”.

## Considerações Finais

O governo Collor pode ser dividido em duas fases bem distintas: a das expectativas em torno de suas realizações e a das frustrações durante seu mandato. A postura inicial do presidente fez com que boa parte da sociedade acreditasse em uma forte atuação no sentido de modernizar a máquina administrativa e, como consequência, combater os problemas estruturais do país. Os grandes programas, divulgados efusivamente pareciam indicar um novo caminho de desenvolvimento. No entanto, gerenciados de forma ineficaz e com poucos recursos para suas implementações, esses programas irrealistas se configuraram em grandes fracassos governamentais, gerando grande desapontamento da sociedade.

Isso foi constatado, especificamente, no campo educacional. Programas para os diferentes setores foram elaborados e grandes objetivos e metas foram delimitados, sem que houvesse, contudo, recursos técnicos e financeiros disponíveis para concretizá-los. Também não houve, por parte do governo, esforço em definir qual a concepção educacional a ser instituída por esses programas, ainda que a Constituição de 1988 garantisse alguns preceitos como a democratização do ensino e a educação inclusiva. Tampouco houve esforço em reavaliar as medidas tomadas até então. A alternativa escolhida por Collor para tentar combater os problemas educacionais foi a de compartilhar gradativamente a responsabilidade sobre a educação com determinados setores da sociedade, dando início a um processo de privatização do ensino, que seria intensificado nos anos posteriores e geraria danos profundos à educação pública. Percebe-se aí a profunda discrepância entre a concepção, o planejamento e a execução da política, visto que o governo assumiu inicialmente uma responsabilidade que não conseguiu sustentar, fazendo com que os fracassos se sobrepusessem aos êxitos do governo.

Na perspectiva da educação inclusiva, o governo Collor conseguiu avançar na consolidação jurídica do ideário, com a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, que significou mais uma importante conquista para as pessoas com deficiência. No entanto, inúmeras dificuldades fizeram com que o governo sucumbisse ao

desafio de formular e implementar posteriormente uma política nacional de educação inclusiva. A primeira delas esteve associada à dificuldade de alguns setores da sociedade e do próprio aparelho estatal em compreender a inclusão como algo absolutamente necessário para a construção de um sistema educacional democrático. O governo não teve vontade política para empreender uma estratégia de convencimento ou qualquer tipo de conciliação de interesses distintos para lidar com a questão. A segunda dificuldade resultou da ausência de um claro projeto para a educação inclusiva que fugisse ao padrão dos grandes programas adotados até então e fosse realmente efetivo. Outra grande dificuldade se deu em função do cenário econômico caótico do país naquele momento. Os recursos eram escassos e as tentativas de conter a grave crise foram ineficazes. Considerou-se a necessidade de reduzir custos e, como consequência, o campo educacional teve sua capacidade de investimento comprometida. Além desses fatores, é preciso considerar que a propositura de uma política dessa magnitude demanda tempo, algo que o governo Collor não teve, visto que sua atuação durou pouco mais de dois anos.

A atuação decepcionante do governo na formulação de políticas sociais só não foi maior que o fracasso da gestão em seu todo. Nenhum dos planos econômicos (Plano Collor I e Plano Collor II) feitos para conter a grave crise econômica do país surtiram o efeito desejado. A inflação alta se manteve, o país não conseguiu retomar o crescimento e a desigualdade social permaneceu crescente. A gota d'água para a plena frustração e consequente insatisfação popular foi o conjunto de denúncias de corrupção que culminou no impeachment do presidente e pôs um trágico fim ao primeiro mandato presidencial conferido pelo povo nas primeiras eleições diretas após a ditadura militar.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. "O Estado", em Hélio Jaguaribe (Org.), **Sociedade, Estado e partidos na atualidade Brasileira**, p. 117-56. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

A inclusão na política educacional do governo Fernando Collor (1990-1992)  
Caio Augusto Todelo Padilha

AGUILAR, Luis Enrique. **Estado desertor: Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992**. 2. ed. Campinas: Printfit Soluções, 2010. v. 1. 128 p.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

BALLERONI, Ediana. Plano do MEC cria “ônibus da alegria”: projeto de governo usa o dinheiro da educação de excepcionais para distribuir ônibus escolares. **Folha de S. Paulo**, Caderno Cotidiano, 30/6/1992.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, nº 4, p. 26-34, jan./abr. 1999.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 16 jul. 1990a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei8069\\_02.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei8069_02.pdf)> . Acesso em: 21 jun. 2012.

BRASIL. SENEb/MEC/DESE. Coordenação de Educação Especial. **Proposta do Grupo de Trabalho Instituído pela Portaria n. 06 de 22 de agosto de 1990 da SENEb**. Brasília, SENEb, 1990b, p. 07.

CASTRO, Jorge Abrahão.; MENEZES, Raul Miranda. **Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 90**. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para Discussão IPEA).

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação**. Brasília: IPEA, 2002: p. 5-33. (Texto para Discussão IPEA).

DINIZ, Eli. **Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo em perspectiva, v. 10, n. 4, p. 13-26, 1996.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 58-77, 2001.

FIORI, José Luís. Globalização, estados nacionais e políticas públicas. In: FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995, p. 195-211.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.



A inclusão na política educacional do governo Fernando Collor (1990-1992)  
Caio Augusto Todelo Padilha

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér.. O direito de ser, sendo diferente, na escola. **Ciências e Letras**, Porto Alegre, n. 36, p. 47-62, 2004.

MAZZOTTA, Marcos José Silveira. **Educação Especial no Brasil**. História e Políticas Públicas. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MELO, Fernando Collor de. **Mensagem Presidencial de 1991**: dispõe sobre a atuação do governo federal no ano de 1991. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 22 jun. 2013.

MELO, Fernando Collor de. **Mensagem Presidencial de 1992**: dispõe sobre a atuação do governo federal no ano de 1992. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 22 jun. 2013.

MELO, Fernando Collor de. Brasil: Um projeto de reconstrução nacional. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243024/01928.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 ago. 2013.

COSTA, Antônio Cláudio Moreira; OLIVEIRA, Michelle Cândida de. As políticas públicas de educação infantil no contexto do neoliberalismo. **Revista de Educação Popular**, v. 10, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração mundial sobre educação para todos**. Jomtien, Tailândia. 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf> Acessado em 23/8/2013>.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010.

REIS, Daniel Aarão. A vida Política. In: Daniel Aarão Reis Filho. (Org.). **Modernização, ditadura e democracia, 1964-2010**. 1ed. Rio de Janeiro: Objetiva/Fundación Mapfre, 2014, v. 1, p. 75-125.

A inclusão na política educacional do governo Fernando Collor (1990-1992)  
Caio Augusto Todelo Padilha

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 26-51, 1999.

SALLUM JR., Brasílio; CASARQUES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 82, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452011000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000100008&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 04 Fev. 2015.

SANTOS, Boaventura Souza. **A construção multicultural da igualdade e da diferença**. Coimbra: CES, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon; DURHAM, Eunice Ribeiro; GOLDEMBERG, José. **A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, Universidade de São Paulo, 1993.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2007. v. 1. 496 p.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Pragmatismo e populismo na educação superior nos governos FHC e Lula**. São Paulo: Xamã. 2005.

SINGER, Paul. O Processo Econômico. In: Daniel Aarão Reis Filho. (Org.). **Modernização, Ditadura e Democracia, 1964-2010**. 1ed. Rio de Janeiro: Objetiva/Fundación Mapfre, 2014, v. 1, pp. 183-232.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes**. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan./mar. 2004.

VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. **Educação e Sociedade**, ano XIII, n. 42, p. 256-267, ago.1992.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **As políticas educacionais do Brasil nos anos 1990**. 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0004.pdf>> .Acesso em: 21 jun. 2014.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **Financiamento da educação no Brasil (1990-2010): impactos no padrão de gestão do ensino fundamental**. 2013, 142f. Tese (Doutorado em Educação pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília., 2013.

A inclusão na política educacional do governo Fernando Collor (1990-1992)  
Caio Augusto Todelo Padilha

ZAINKO, Maria Amelia Sabbag. **Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção histórica.** Avaliação, Campinas, v. 13, n. 3, p. 827-831, 2008.

Recebido em: 04/03/2015  
Aprovado em: 22/04/2015

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC  
**Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED**  
Revista PerCursos  
Volume 16 - Número 31 - Ano 2015  
revistapercursos@gmail.com