

em aberto

ÓRGÃO DE DIVULGAÇÃO TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

*analisado
BBE(33) 1988*

Brasília
Ano VII
n.º 39
jul./set.
1988

Tema:

Condições para a Universalização do Ensino Básico

INEP

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

Caixa Postal 04/0366 – 70312 – Brasília-DF

M E C

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ênfoque

Educação na Nova Constituição — Qualidade e Democratização
Pedro Demo

pontos de vista

Universalização do Ensino Básico com Qualidade — Um Direito Social
Maria das Graças Corrêa de Oliveira

Educação de Primeiro Grau: O Não-Direito do Não-Cidadão
Rose (Teresa Roserley) Neubauer da Silva

A Extensão do Ensino Básico no Brasil: ainda um Desafio Político
Lisete R. G. Arelaro

Impasses e Perspectivas para a Descentralização de Políticas de Educação
Janete Maria Lins de Azevedo



resenhas

Educação Básica: Imposição Política ou Pressão Social? (Análise Histórica da Educação no Estado do Acre - 1962-1 983)
Edir Figueira Marques de Oliveira

O Gatopardismo na Educação — Reforma para não Mudar: O Caso de Minas Gerais
Noêmia Maria Inez Pereira Leroy

bibliografia

Condições para a Universalização do Ensino Básico

painel

Noticias Educacionais

EDUCAÇÃO NA NOVA CONSTITUIÇÃO - QUALIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO

Pedro Demo*

A nova Constituição não apresenta grandes avanços em matéria de educação, a não ser na parte da instrumentação orçamentária. O passo mais pertinente neste contexto é a determinação de que pelo menos 50% dos recursos destinados à educação no orçamento federal sejam aplicados na educação básica e na alfabetização (art. 60 das Disposições Transitórias). Como sempre, permanecem estrategicamente vagos os conceitos de educação básica e mesmo de alfabetização, o que permite facilmente contornar a lei. Não faltarão espertos, que vão tentar mostrar que educação básica inclui a educação superior e, até mesmo, que o processo de alfabetização vai do 1º ao 4º grau. Outros dirão que a percentagem definida refere-se ao montante global dos gastos da União, estados e municípios, pelo que já estaria sendo fielmente cumprida a lei.

Entretanto, se respeitado o espírito da lei (e mesmo sua letra), é possível garantir aporte significativo de recursos para a universalização do 1º grau pelo menos. Resta a tarefa não resolvida do financiamento do 3º grau, algo que necessita de consideração adequada. Ainda, é mister discutir melhor o desafio da alfabetização (vide abaixo) e sobretudo chegar a defender a necessidade de universalizar o pré-escolar (0 a 6 anos), também definido na Constituição como dever do Estado (art. 208), e como direito social (art. 7º, XXV).

* Doutor em Sociologia pela Universidade de Saarbruecken, RFA, e técnico do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA).

No campo da instrumentação orçamentária é relevante também a elevação do percentual da Lei Calmon, de 13 para 18% (art. 212), e, sobretudo, a relativa reforma tributária, que deixa com estados e municípios maiores recursos. Em outros itens, a nova Constituição é bem menos inovadora, particularmente no que concerne à proteção da iniciativa privada em todos os níveis do ensino (art. 209), nos moldes mais tradicionais do capitalismo liberal. O *lobby da escola privada* foi mais poderoso e eficiente do que a defesa da escola pública, que, mesmo assim, recebeu algum realce, principalmente a reserva dos recursos públicos (art. 213).

Educação, qualidade e democracia

Não cabe aqui refazer discussões teóricas sobre a relevância da educação na sociedade e no desenvolvimento. Cremos que sua importância maior e específica é de teor político, sobretudo em seus níveis básicos. Educação tem sempre a ver com o crescimento econômico, é claro, mas este não é sua referência mais imediata e central. À medida que educação se traduz em profissionalização, ela aparece evidentemente como fator produtivo, em particular na apropriação de processos tecnológicos, cujo domínio pode significar hoje, na prática, a "posse" de um meio de produção.

Todavia, em seu significado histórico e social mais próprio, educação é fenômeno político, que atinge mais a dimensão do **ser** do que a do **ter**. Pode ser muito relevante no enfrentamento da **pobreza política**, tornando-se componente significativo da construção da democracia popular. De certa maneira, é possível afirmar que o desenvolvimento da cidadania básica de um povo depende de processos educativos adequados, dentre os quais o mais reconhecido é a universalização do 1º grau. De outra, a **pobreza econômica** pede outras estratégias de enfrentamento, e sua superação depende intrinsecamente da capacidade produtiva. Mes-

mo educação traduzida como profissionalização não cria empregos produtivos (Demo, 1988d).

Ademais, é preciso ter em mente que uma das marcas mais pertinentes desta discussão é sua fragilidade e sensibilidade. Não é possível armar propostas mecânicas ou automáticas, como se houvesse correlação necessária entre aumento de anos de estudo e incremento na consolidação da democracia. É próprio do fenômeno político não se manifestar de modo mecânico e automático, porque não é feito apenas de condições objetivas. No campo das condições subjetivas, a fragilidade e a sensibilidade dos fatores precisam sempre ser levadas em conta. Sobre tudo, perfazem dialeticamente unidades de contrários, cuja dinâmica histórica se alimenta dos confrontos concretos entre iguais e desiguais. A democracia, por exemplo, nutre-se de uma contradição típica, pois somente se viabiliza nos quadros de um partido que, chegando ao poder, conserve o compromisso de ser controlado a partir das bases populares. Que poder é este, que desejaria seu próprio controle? (Bobbio, 1988; 1986).

Certamente, democracia não seria possível sem crescimento econômico, domínio tecnológico, abundância material, pois não cabe no conceito de direitos fundamentais a repartição da miséria; porém, em seu núcleo político, democracia depende de condições subjetivas essenciais, para as quais a educação comparece com aporte necessário, ainda que não suficiente. Imagina-se, assim, que a universalização da educação de 1º grau tenha muito a ver com o processo histórico de formação de um povo, entendido este processo como desenvolvimento da **qualidade política**, ou seja, capacidade histórica de ocupar espaço político e cultural, de se definir e planejar, de se emancipar como sujeito histórico (Demo, 1988c).

Quando falamos de qualidade, é mister sopesar com cuidado os significados possíveis do termo, pois serve a todas as banalizações imagináveis. Sem aprofundar a discussão, tomamos aqui o conceito de qualidade em duas acepções mais próprias: de um lado, falamos de **qualidade formal**, para indicar o fenômeno da

competência técnica, instrumental, metodológica, geralmente codificada na capacidade de ensinar e de aprender; de outro, falamos de **qualidade política**, para indicar o fenômeno da competência política, capaz de discutir fins, conteúdos, práticas históricas, e realizar compromissos democráticos (Demo, 1988a).

Nesta discussão as duas faces da qualidade são fundamentais. Por exemplo, um professor deve estar devidamente capacitado em ambas, o que significa concretamente ser competente em termos técnicos, dominando sua matéria, e ser cidadão capaz. Uma não substitui a outra, nem é maior ou menor. Assim, a qualidade formal de um professor não se obtém politicamente, como se fosse possível aprender matemática por aclamação, votação ou compromisso ideológico, ainda que uma sempre tenha a ver com a outra, porquanto no fundo são o mesmo fenômeno. De outro modo, um diretor de colégio bem eleito não está com isto garantido em sua competência técnica e vice-versa.

Nesse contexto, compreensivelmente, a atenção está voltada, sobretudo, para a qualidade política da educação, no que se encontra de modo natural com a democracia, pois se trata especificamente de conteúdo político ou da educação como agenciamento de condições subjetivas. A realidade tem demonstrado mazelas em ambos os níveis. Em termos formais, é precária a competência técnica dos professores, bem como o processo operacional de aprendizagem. O aproveitamento do 1º grau deixa muito a desejar e é comum a crítica contra o ensino insuficiente na universidade. No plano da qualidade política, as mazelas talvez sejam mais contundentes, embora nem sempre colocadas em sua gravidade devida. A cidadania do professor é algo ainda discutível, embora fosse de se esperar que, se educação tem a ver com a construção da cidadania popular, o professor necessita comprovar-se também como cidadão, pois ninguém dá o que não tem. O processo de formação da cidadania do aluno é algo ainda mais precário, a começar pelo acesso difícil ao direito fundamental de se educar (Buffa, 1987).

De novo, é mister evocar a dialética das condições subjetivas, na unidade de contrários. Como fenômeno político, a educação se faz

no quadro das desigualdades sociais, no qual a chance dos iguais de dominar é sempre maior do que a chance dos desiguais de se emancipar. Entre educador e educando há confronto tipicamente dialético, em que a propensão à domesticação é o que mais acontece, pois lógico e histórico. Por outra, emancipação é sempre também confronto, pois significa a conquista de espaço político próprio, diante de forças adversas restritivas.

Nesse quadro, coloca-se o debate tradicional sobre reprodução e transformação, com seus mecanismos e automatismos marcantes. Nem somente reproduzidor pode ser o processo educativo, seja porque às vezes a reprodução se faz pela própria irrelevância, seja porque, na unidade de contrários, não há dinâmica histórica sem confronto ou contra-ideologia. Nem é vocacionalmente transformador o processo educacional, porquanto a emancipação social só pode ser autêntica no quadro de um processo histórico de conquista do interessado. Emancipar é verbo intrinsecamente reflexo: emancipar é emancipar-se. O educador não pode fazer isto pelo educando, embora possa motivar, apoiar, instrumentar. Educador-transformador é possível e muito desejável, mas somente surge como obra de conquista política, cuja autenticidade histórica depende da qualidade política do interessado na prática concreta (Saul, 1988; Demo, 1987).

Na tendência histórica típica, educação está mais para reprodução, do que para transformação. Esta tipicidade pode aparecer também no privilegiamento da qualidade formal em sentido positivista tradicional, quando se busca produzir o profissional tecnologicamente aparelhado, mas avesso ao enfrentamento político das condições históricas do desenvolvimento da sociedade. "Idiota especializado" ou "cidadão acima de qualquer suspeita" são peças fundamentais para se garantir competência técnica em sistemas autoritários e/ou conservadores.

Na própria força do termo transformação já vai algo de prepotência autodefensiva. De um lado, abusa-se do conceito, cuja radicalidade é muito penosa de praticar. Dos educadores que se insinuam como transformadores, a grande maioria não tem prática corres-

pondente. De outro, exagera-se a condição histórica de surgimento de intelectuais orgânicos da contra-ideologia ao supor-se falsa vocação sacerdotal por parte de elites intelectuais. Sistemas de ensino em geral, mas em particular aqueles de sociedades em desenvolvimento no capitalismo, traduzem normalmente impactos no máximo reformistas. A universalização do 1º grau não transforma a sociedade *stricto sensu*, a não ser em extremo longo prazo, tão longo que já seria referência temporal aérea. Mesmo assim, possui significação fundamental no processo de transformação política de um povo, motivando mudanças rumo à consolidação da qualidade política. Na prática, podemos traduzir a importância mobilizadora da educação como um dos instrumentos de emancipação histórica, na possibilidade de apoio à formação da contra-ideologia de origem popular. Sociedade com 1º grau universalizado tem condições mais favoráveis de ser menos massa de manobra. Este efeito pode ser competentemente buscado em educação sem apelo fátuo a sermões transformadores inócuos. A ação transformadora na história é sempre possível, desde que coerente na teoria e na prática em sua radicalidade (Giroux, 1986; Gadotti et alii, 1986; Gadotti, 1989).

Dentro desta visão, parece clara a relação — não mecânica, nem automática — de educação com democracia. Democracia depende fundamentalmente de seu ator insubstituível: o cidadão organizado. Para a formação do cidadão organizado, educação significa uma das instrumentações importantes. Todavia, para se conseguir escola pública capaz de se postar do lado da construção da cidadania popular, é mister trabalhar fortemente o lado da qualidade política, em todos os sentidos: nos professores, nos alunos, no Estado, etc. Para fazer da escola pública um lugar relevante da construção da cidadania popular é mister a presença de uma sociedade civil capaz, o que implica círculo vicioso típico, que somente pode ser destruído em processo histórico geracional de conquista política. Nenhuma democracia se faz de repente, nem apenas na sala de aula. Mas esta, no processo educacional, encontra oportunidade importante de se fazer, de se motivar, de se desenvolver (Saviani, 1987; Rodrigues, 1987).

Algumas questões de acesso e aproveitamento

Fundamentalmente nos referimos aqui à educação dita básica, e mais propriamente aos níveis de 1º grau e pré-escolar, pela razão de que seu conteúdo político é mais evidente. Educação, em si, é sempre ato político, mesmo quando se volta à profissionalização, pelo que também na universidade a função de preparação de elites intelectuais é algo de relevância primordial. Entretanto, nos níveis iniciais, a marca política é preponderante.

Importância da Escola Pública

Para a construção da qualidade política de um povo a escola pública desempenha papel essencial, particularmente no que se refere ao acesso universal irrestrito. Faz parte do conceito de direito fundamental a noção de que é devido irrestritamente, ou incondicionalmente. Se entendermos educação como direito fundamental, pelo menos a nível 1º grau, decorre sua universalização, ficando a cargo do Estado tal dever (Libâneo, 1986).

Entretanto, é ingenuidade ou mistificação pretender que a escola pública por si, sem mais, detenha a magia de tamanho efeito equalizante. Dentro da lógica do poder, é apenas esperado que na escola pública se reserve para o pobre uma escola pobre, para que permaneça pobre. Uma escola pública que tenha condições possíveis de colaborar na emancipação dos desiguais supõe processos históricos centrais e concretos, a saber:

- vigência de um Estado democrático, definido como instância delegada a partir das bases, para que seja Estado de direito e de serviço; a qualidade do Estado está menos nele, do que no controle democrático decorrente da cidadania popular organizada;
- suficiente organização política da sociedade civil, para ser possível controle democrático competente; é a sociedade organizada que funda o Estado, não o contrário; assim, não se pode ter um Estado melhor do que a sociedade civil que está por trás (Demo, 1988b; Pereira, 1988).

O Estado será instância estratégica fundamental de equalização de oportunidades somente se a isto for democraticamente cometido. Deixado à sua tendência típica, o Estado se torna instrumento das oligarquias, perdendo a marca central de espaço público. O valor da escola pública está em garantir a todos, também e sobretudo às populações marginalizadas, uma oportunidade de equalização social. A universalização do 1º grau tem este sentido concreto: dotar a todos os cidadãos de alguns instrumentos comuns para o exercício de sua cidadania, pelo menos um mínimo de informação (Marques, 1986).

Entretanto, o acesso ao 1º grau continua ainda problemático, sobretudo em termos de qualidade (formal), o que revela que a simples norma legal ou condição política não são suficientes. Parte dos problemas de aproveitamento do 1º grau se deve à pobreza econômica, que não é propriamente sanável na escola, e compromete muito o efeito equalizante. Em si, coloca-se sobre a escola pública a expectativa deste "milagre": garantir a alunos menos preparados formalmente a mesma condição de aproveitamento, o que supõe na prática uma superescola e um superprofessor. Olhando a realidade concreta, é todo o contrário o que sucede, ainda que existam avanços quantitativos notáveis nos últimos tempos: quase todas as crianças em idade escolar entram na escola, mas sequer a metade chega a completar a 8ª série.

A defesa da escola pública precisa vir acompanhada de extremo espírito crítico sobre as condições aí necessárias, a começar pela constatação de que, ao defendê-la, defendemos muito mais a pressão organizada da sociedade interessada do que o Estado propriamente. No calor do debate, muitas vezes esquecemos esta correlação e atacamos a escola privada de modo compulsivo ou amparamos o estado como se fosse, por si, lugar de proteção dos fracos. Na verdade, o cerne da questão está na garantia de acesso incondicional a uma oferta qualitativa, formal e politicamente. A oferta privada — se o acesso fosse público — sequer seria problema importante, se viesse revestida de cuidados qualitativos evidentes. O fundamental na escola pública é seu efeito equalizador com respeito às populações marginalizadas, dentro de um compromis-

so de ordem qualitativa, não a maneira de administrar o sistema. É possível que a administração privada de escolas públicas fosse boa idéia, se garantisse melhor o efeito equalizador público. Por outra, o Estado que conseguisse garantir escolas públicas qualitativas sequer precisaria preocupar-se com a escola privada, pois esta seria decorrentemente superada (Almino, 1985).

É essencial definir bem o que se compreende por **público**. De si, significa a marca do acesso incondicional, ao contrário do **privado**, cujo acesso é condicionado pelo poder econômico e político. Imaginando-se o Estado como instância equalizadora de oportunidades, seria o lugar mais apropriado de guarda do **público**, já que diante do Estado todo cidadão possuiria direitos iguais. Todavia, o Estado torna-se, mais facilmente, presa de interesses privados oligárquicos, a menos que seja devidamente controlado pela cidadania popular organizada. A reivindicação da escola pública deve coincidir com a reivindicação de um Estado público, no sentido de instância delegada de serviço. Caso contrário, se houver escola pública de alta qualidade, será ocupada pelos ricos (caso típico da universidade pública gratuita), continuando, a escola pública "normal", como escola de segunda categoria para gente de segunda categoria.

Não se pode falar de equalização pública qualitativa se o acesso depende das condições econômicas do interessado, do que segue a necessária gratuidade naqueles níveis considerados de direito fundamental. A mercantilização de tais níveis não corresponde à formação de um Estado deveras democrático, pelo que não poderia existir "empresa" educacional no 1º grau. Somente em nome de um liberalismo arcaico, filiado ao capitalismo perverso, é possível manter a situação atual de estigmatização das classes populares em escolas públicas de baixo nível.

Por outra, ao defender a escola pública, é mister não defender suas típicas mazelas, juntamente com as do Estado, seja porque não vale a pena nivelar por baixo, seja porque sistemas públicos de serviço podem facilmente degenerar em antros de mediocridade e corrupção. Não se pode esquecer que a qualidade da escola públi-

ca em parte depende dela, mas tem sua origem própria na pressão organizada da sociedade. Escola pública de boa qualidade é muito mais conquista civil, do que oferta estatal. Restaurar a dignidade da escola pública como instrumento fundamental de equalização de oportunidades é uma das tarefas mais essenciais da democracia.

O texto constitucional é disforme quanto a este problema: de um lado, propende a marcar a educação como conquista política, carrega na noção dos deveres do Estado, aumenta o percentual orçamentário, ensaia uma defesa da escola pública, mas permite um autêntico arrombamento ao aceitar que "o ensino é livre à iniciativa privada" (art. 209), aceitando na prática a atividade lucrativa. Sendo nossa ordem social de teor capitalista liberal, em grande parte não admira esta apropriação indébita, mas é pena que não se tenha olhado para países que, mesmo tendo esta ordem social, sabem preservar a publicidade da educação, sobretudo dos níveis considerados obrigatórios. Ainda que a administração fosse privada, o acesso teria que ser público e gratuito. E mais, o texto fala vagamente em "gestão democrática do ensino público" (art. 206, VI), mas no fundo coloca-se como tutela de si mesmo e da iniciativa privada, deixando de lado que o aval correto, primeiro e fundante, é a cidadania organizada popular.

Educação e Direito Fundamental

Tradicionalmente, reconhece-se como direito universal apenas o 1º grau, fixado, entre nós, em oito anos. A questão aqui levantada é até que ponto o pré-escolar, agora também definido como direito de todos na Constituição, não deveria ser considerado universalizante. Ultimamente, o atendimento pré-escolar estrito (4 a 6 anos) tem evoluído de maneira significativa, sobretudo na oferta pública, chegando sua cobertura a mais ou menos 40% da demanda. Só este fato já bastaria para denotar a importância social deste período. Todavia, esta importância deve ser expandida a todo o período infantil, a partir do nascimento, ou mesmo antes.

Primeiro, é fato que todos os países mais desenvolvidos universalizam o pré-escolar (0 a 6 anos), não havendo distinção com respeito ao 1º grau. Segundo, parece ser imposição moderna da necessidade geral de trabalhar, que não permite mais o cuidado das crianças exclusivamente em casa. Terceiro, reconhece-se uma série de vantagens a crianças que fazem o pré-escolar, sobretudo melhor aproveitamento do 1º grau, mas igualmente outras no sentido da socialização e da motivação criativa.

Por outra, persistem polêmicas ultrapassadas, que seria o caso desarmar. De um lado, os pré-escolaristas tendem a defender certa intocabilidade do pré-escolar (4 a 6 anos), sob o temor de atrelamento ao 1º grau, no que existe alguma razão. Forçar a alfabetização a qualquer preço antes dos sete anos é desconhecer outras ações essenciais para o desenvolvimento da criança e exercer pressão pouco educativa. Por outro lado, o recorte temporal a partir dos sete anos é muito artificial, não havendo razão plausível para garantir que o processo realizado na escola a partir desta idade é mais decisivo do que o processo em pré-escolas e creches, de tal sorte que um fosse universalizante e, outro, voluntário ou opcional. Ao mesmo tempo, não há censura psicológica notável que permitisse dividir dois períodos marcadamente diferentes.

Quanto à primeira polêmica, parece existir purismo exacerbado por parte de especialistas, correndo o risco de defender posturas que no fundo se aplicam somente aos pobres. Todas as crianças de famílias mais favorecidas terminam o pré-escolar alfabetizadas e é comum esta exigência, pois à questão de direito sobrepõe-se a questão de fato: é fundamental, para um bom aproveitamento da 1ª série do 1º grau, ter tido pré-escolar alfabetizante. Ademais, os dados sempre mostram que a forte repetência na 1ª série se concentra em crianças sem pré-escolar. Assim, o purismo, embora teoricamente compreensível, refluí para a defesa de uma oferta pobre para o pobre. Se quisermos o efeito equalizante, mais do que nunca é essencial que a criança pobre chegue à 1ª série bem preparada.

Têm razão os pré-escolaristas, quando rejeitam a obsessão alfabetizadora, porque, além de atrelar o pré-escolar ao 1º grau, força as circunstâncias, desrespeitando a realidade própria da criança. Entretanto, é possível conceber-se um processo de alfabetização natural, que amadureça na naturalidade do desenvolvimento infantil. A vantagem desta atitude está, sobretudo, na possibilidade de visualizar integração total entre 1º grau e pré-escolar, buscando a universalização do atendimento até os 14 anos, o que corresponde, ademais, à maneira moderna de ver as coisas. E isto superaria também a segunda polêmica (Franchi, 1988; Freitag, 1988).

Por outra, poderíamos dimensionar de modo mais realista o problema da **alfabetização**, sobretudo quando dirigido aos adultos. Não cabe dúvida que é direito fundamental alfabetizar-se, que não prescreve com a idade. Todavia, existe na discussão comum certo véu de fantasia, que é mister desfazer. De um lado, a história mostra que nossos programas de alfabetização de adultos sempre foram relativamente inócuos, ficando muito aquém das necessidades da demanda. A Fundação Educar atinge, por ano, cerca de 300 a 400 mil pessoas, o que daria atendimento por volta de 2 a 3% da demanda, algo irrelevante em termos do enfrentamento da questão. Sabe-se que este tipo de enfrentamento age apenas nas conseqüências. Para superarmos o analfabetismo adulto - chegando a reduzi-lo a 10% na população de 15 anos e mais, segundo padrão da UNESCO —, seria mister uma política radical de combate, algo muito pouco provável entre nós (Pinto, 1985).

Em vista disso, seria mais realista pensar a alfabetização na base (pré-escolar e 1º grau), onde pode ser enfrentada na raiz. Tal postura curva-se a uma questão de fato e que tem seu lado duro — reconhece que já não temos condições realistas de enfrentá-la em relação ao adulto —, mas seria a maneira mais eficaz de superação a longo prazo. A Fundação Educar — que traz consigo longa experiência, bagagem técnica e prática considerável, condição de ação local disseminada, etc. — poderia ser recuperada como estratégia de reforço na base. Neste contexto, reaparece a importância do pré-escolar, fazendo com o 1º grau um todo só. Em termos de poli-

tica social pública, é claro que o atendimento adequado na idade infantil pode mais facilmente ser preventivo, enquanto que no adulto é marcadamente curativo.

A conseqüência disso, entre outras, seria a necessidade de operacionalização adequada do pré-escolar, a começar pelo financiamento, algo que não está claro na Constituição, devendo incluir-se no percentual de, no mínimo, 50% para educação básica e alfabetização. Ao mesmo tempo, é estratégico conceber a pré-escola como abrangendo o período de 0 a 6 anos no texto constitucional sobre educação, o que permite compreender a creche também como dotada de compromisso educativo.

Educação Política

O conceito de educação política é facilmente banalizado quando é proposto à revelia da qualidade formal. A escola não pode tornar-se palco partidário ou enveredar na politicagem, mas é evidente que nela se realiza fenômeno político da maior relevância para a constituição histórica da cidadania popular. Educação política significa processo competente nos meios e nos fins, voltado para a capacidade profissional e cívica dos alunos. Podemos simplificar no conceito de **cidadania produtiva**: competência como ator político, como profissional, no trabalho e/ou na produção.

O problema da qualidade política e da democratização implica fortemente este tipo de postura, ocupando lugar estratégico a formação do professor, de quem depende em primeiro lugar a qualidade da oferta. De partida, diga-se que não vale colocar apenas nos ombros do professor (e da escola) a salvação nacional da cidadania, porque não só de pobreza política vive a miséria da sociedade. Além disso, existe o contexto geralmente muito adverso dos sistemas de ensino, contraditórios e decadentes, azedados frequentemente por governos ineptos (Franco, 1986).

Mesmo assim, é possível afirmar que a garantia principal da dignidade pública e qualitativa da escola está nas mãos do professor. Resumidamente, podemos levantar aí pelo menos quatro ques-

tões centrais: formação, salário, carreira e organização política. Não há como alcançar escola pública digna sem professor digno. Procurando não "moralizar" o problema, trata-se de colocar a necessária adequação entre a importância central da tarefa e as condições históricas de sua execução. De modo geral, pode-se afirmar que a situação é muito deficiente com relação aos quatro problemas apontados, chegando-se muitas vezes à ironia de pretendermos fomentar a construção da cidadania popular através de "anticidadãos", se entendermos assim professores mal formados, mal pagos, sem perspectiva de carreira profissional, e politicamente dispersos (Mello, 1986).

É imprescindível reconhecer que a realização da qualidade política do processo educativo passa em grande parte pelas mãos do professor. Nos últimos tempos cresceu visivelmente a capacidade de organização política, em que pese a constante acusação de corporativismo, mas que, possivelmente, reflete nada mais que um mal da puberdade. É notável, ademais, o esforço de organização dos profissionais em geral da educação, que se cristaliza em associações de toda sorte, bem como em encontros estratégicos (por exemplo, a Conferência Brasileira de Educação). Houve, igualmente, alguns avanços no plano de carreira e nos salários, sobretudo se compararmos com a indigência de alguns anos atrás (Ribeiro, 1984).

Continua particularmente crítica a questão da formação, cercada de disparates históricos. De um lado, a proliferação de escolas superiores de pedagogia pelo país afora, geralmente privadas, que ministram ensino de categoria incredivelmente baixa, até porque, mesmo no sistema público, a pedagogia continua sendo uma das áreas mais frágeis. De outro, permanece o estigma da profissão feminina subalterna, combinada com a marca típica de "resto de vestibular". Ainda, subsiste o arcaísmo da escola normal, um tipo de seleção negativa do professor das quatro primeiras séries. Se tomarmos realmente a sério a tarefa ingente, complexa, desafiadora da educação inicial (incluindo a pré-escolar), o professor deveria ser dotado de formação extremamente exigente, sempre de nível superior. É equívoco pretender revigorar as escolas nor-

mais, porquanto devem ser superadas. Não cabe um subprofessor precisamente para enfrentar problemas tão agudos, quanto os da 1ª série, por exemplo (Novaes, 1988; Carraher, 1988).

Quanto à acusação de corporativismo da classe, ela cabe em vários sentidos, mesmo porque não difere da problemática do funcionalismo público. Sem prejudicar, em momento algum, o direito de organização profissional com todas as suas conseqüências (inclusive de greve), vale ponderar o seguinte:

- o professor deve saber distinguir entre Estado (do qual é servidor, funcionário) e Governo; o primeiro é instância permanente, e corresponde às funções essenciais em toda sociedade de serviço público; o segundo refere-se aos ocupantes transeuntes do poder do Estado, dentro da estruturação partidária, ao qual nenhum funcionário público precisa pertencer; a escola pública é tipicamente órgão do Estado, não do Governo; preservar a escola pública não coincide com preservar um Governo; alguns movimentos de professores cometem o equívoco de, ao contestar um Governo (é um direito), depreciar a escola pública;
- como órgão público, a escola não corresponde apenas a direitos do professor em sua profissão, mas, igualmente, a direitos do aluno, que precisam ser preservados acima de tudo; isto não deve prejudicar a defesa legítima dos direitos trabalhistas do professor, mas deve compatibilizar-se com os direitos do aluno, do que decorre:
 - o direito de greve não pode banalizar-se ao ponto de tornar-se "parte" do currículo de cada semestre; o professor precisa encontrar outras estratégias, para urgir seus direitos, que não prejudiquem tanto os alunos e a função da escola pública, que se esvazia inapelavelmente;
 - é preciso sempre repor os dias parados, por respeito aos alunos e às respectivas famílias: é mister saber construir a cidadania do professor sem destruir condições de construção da cidadania do aluno; coincidir rapidamente greve na escola com greve na fábrica é oportunismo de quem não tem noção satisfatória de qualidade política e formal do processo edu-

cativo, sem falar na contradição de trazer para a escola o mesmo ambiente da fábrica, como se se tratasse de relação privada sem mais.

- é fato preocupante a degradação da escola pública, cada vez mais estigmatizada como um dos serviços públicos de pior qualidade; faz parte da cidadania do professor saber projetar na teoria e na prática caminhos de restauração, como compromisso democrático fundamental; ademais, não poderia interessar ao professor a degradação de seu palco profissional, onde sobretudo realiza sua cidadania; a escola pública, através principalmente dos professores, precisa chegar ao ponto de ser reconhecida, de fato, como lugar estratégico de equalização pública e qualitativa de oportunidades, mormente para as populações marginalizadas;
- as organizações dos professores acusam mazelas típicas do trajeto histórico de nossa democracia capenga: são pouco representativas as assembleias, subsistem "vanguardas" muito fechadas, são corporativistas os movimentos; entretanto, tais defeitos— embora graves— não podem obscurecer a importância do caminho de conquista, pois seria o cúmulo da contradição imaginar que cidadãos dedicados a apoiar oportunidades de emancipação popular não fossem capazes ou fossem coibidos de construir sua própria emancipação; todavia, um professor politicamente engajado não usaria seu engajamento para tornar-se relapso, desatualizado, ausente.

Papel da Sociedade

A nova Constituição está composta no contexto do capitalismo liberal, no que se refere à ordem econômico-financeira, bem como na área da educação. Em outros campos, sobretudo no dos direitos sociais, há toques de avanços interessantes, entre eles a insistência no papel da sociedade civil organizada. Em momentos— por exemplo, na questão da assistência social — propõe-se a participação comunitária como estratégia relevante de qualidade da oferta e de garantia de acesso (art. 204, II) e, em educação, consa-

gra-se - embora vagamente - a "gestão democrática do ensino público" (art. 206, VI).

Deixando de lado possíveis críticas (por exemplo, distribuição de benefícios sem correspondente condição produtiva e financeira, prolixidade do discurso sobre direitos sociais sem maiores preocupações com sua operacionalização prática, etc), pode-se valorizar muito o reconhecimento de que a qualidade do Estado está menos nele do que no controle democrático. Se for bem colocada esta proposta, a participação comunitária recebe outra luz, pois já não entraria em cena como muleta de legitimação de governos decadentes ou de Estados em crise avassaladora, procurando dividir com as bases sobretudo fracassos sistemáticos, mas como necessidade de organização a partir das bases, dentro de sua lógica própria. É um risco e, na maioria das vezes, um fato, que a dita participação comunitária sirva como estratégia de cooptação, dentro da visão coronelista de que a cidadania popular é feita a partir do Estado. Ainda é comum a idéia de que o Estado seja **fundante**, enquanto na verdade fundante é a sociedade, que deve definir o tipo de Estado que deseja, conservando-o como instância delegada de serviço público. A questão essencial não é a do tamanho do Estado e, conseqüentemente, a da privatização, mas a quem serve e se é democraticamente controlado (UNICEF, 1985).

O Estado, além de cooptar, pode eximir-se de funções próprias, transferindo para as comunidades tarefas espoliativas. Entre Estado e sociedade não há dicotomia, mas confronto dialético entre instâncias que se superpõem, se interpenetram, por vezes se confundem, mas possuem lógica própria, na unidade de contrários. O que mais interessa neste confronto é a capacidade da sociedade de controlar o Estado, algo que funcionários públicos (entre eles os professores) nem sempre apreciam. Esta tergiversação aparece facilmente, no campo educacional, na Associação de Pais e Mestres, que geralmente são "golpe de mestre". Ao coincidir os dois interesses, coibe-se aos pais de controlar os mestres. Este mesmo truque existe em iniciativas conjuntas, por exemplo, conselhos ditos paritários: primeiro, não há paridade, pois o Estado tem condições muito mais favoráveis de manipulação; segundo, não vão

além da recomendação, pois o Estado não admite dividir a decisão final; terceiro, na composição deles raramente a representatividade é legítima *stricto sensu*. O efeito mais visível é a tutela dos movimentos sociais, mesmo sob linguagem aparentemente de esquerda.

Se soubermos, todavia, não confundir as lógicas, o papel da participação comunitária é absolutamente essencial como fonte do controle democrático. De certa maneira, graças entre nós a postura arcaica de profunda desmobilização diante da escola pública; a ela entregamos os filhos, sem mais; o que lá acontece, é problema do Estado; o Estado não é visto como criatura da sociedade, a quem deve servir, mas como enteléquia superior, que comanda a sociedade. Subverte-se, assim, a dinâmica própria dos direitos sociais, que encontram sua garantia na capacidade de organização dos interessados, não no Estado. O Estado funciona bem, se a sociedade que o mantém o fizer funcionar bem.

Nestes termos, a qualidade da escola pública não pode ser função apenas do sistema, e, dentro dele, do professor, mas igualmente do controle democrático. Faz parte deste controle democrático, em primeiro lugar, a organização dos interessados imediatos (dos usuários) — associações de pais, associações comunitárias locais, etc. —, mas também a ação de entidades organizadas civis em geral, como partidos, sindicatos, movimentos comunitários, etc. A escola pública precisa sentir-se pressionada a servir, no sentido exato de estar cumprindo delegação a partir das bases.

Parece inegável a importância da Associação de Pais no entretanto recente com as escolas particulares, com respeito às taxas, como foi importante a Associação dos Mutuários do BNH para a revisão das prestações. Assim, deve fazer parte da proposta de escola pública seu controle democrático, por pura coerência. Ela será qualitativa e equalizante quando a sociedade civil souber organizada-mente urgir este direito (Carneiro, 1985).

As escolas particulares se impõem certamente porque representam domínio econômico, mas também porque sabem organizar-

se e pressionar. É neste contexto que tentam passar para a sociedade certas argumentações capciosas, como o repúdio ao monopólio público da educação ou o direito de escolha reservado aos grupos mais favorecidos da população. Mais que o Estado, será a sociedade capaz de qualificar como repugnante a mercantilização do espaço de direitos fundamentais, cujo acesso deve ser incondicional, mesmo que se admitam formas privadas de administração, mas jamais de apropriação. Se o Estado — sob pressão democrática organizada — souber constituir-se em lugar estratégico de equalização de oportunidades, será o lugar do não-monopólio e do direito universal. Entretanto, não será dádiva do Estado, mas conquista da sociedade.

Todavia, não é função da sociedade liberar o Estado de suas obrigações, o que já seria confundir as lógicas. A participação típica da sociedade será de, ao sustentar o Estado com trabalho e produção, exercer controle democrático.

Alguns problemas da descentralização

A nova Constituição avança um pouco mais no caminho federativo. Em termos de educação, assegura a "colaboração" dos três níveis: União, estados e municípios. Confirma como atuação prioritária dos municípios o ensino fundamental e o pré-escolar (art. 211). Na história brasileira, contudo, o princípio da municipalização, embora correto em si, coincidiu sempre com sua rejeição à impotência local de assumir e administrar o sistema de ensino básico.

Os Estados em situação mais favorecida apontam quase sempre número maior de escolas estaduais do que municipais de 1º grau, enquanto no Nordeste, região onde a escola primária é fortemente municipal, as disfunções são taxativas. Municipalizar acabou significando abandono por parte das outras instâncias (Ávila, 1985).

Diante desta realidade, o empurrão maior rumo ao ambiente federativo pode repercutir, certamente, em divisão pouco colaborativa de trabalho, resultando no aguçamento de disparidades locais:

Municípios fortes terão condições favoráveis de manter seus sistemas, enquanto a grande maioria se contentará com os remendos clássicos: escola multisseriada, professores leigos e muito mal pagos, apoios precários de assistência, baixa organização administrativa, e assim por diante.

O espírito federativo deveria percorrer outro caminho, partindo do compromisso com o direito das crianças, que sob hipótese alguma poderia sofrer restrições. Se o município não consegue arcar com o ônus, entra o estado e, por fim, a União. De novo, vale a argumentação do direito incondicional: não pode ser que a criança tenha educação de qualidade apenas se o município tiver economia forte, porque seria restaurar por outra porta a miopia do capitalismo liberal.

Assim colocadas as coisas, faz parte da qualidade e da democratização da educação sua administração descentralizada. Descentralizar, entretanto, não é apenas desconcentrar. Descentralizar significa *stricto sensu* devolver às bases o que lhes pertence, mas foi apropriado pelo centro. Assim, quer dizer sempre perder recursos e poder em favor dos locais originários, de onde partem na verdade tais recursos e tal poder. Desconcentrar é apenas distribuir nas bases a presença do centro, o que pode até mesmo tornar o centro ainda mais forte e certamente sempre mais presente. Por exemplo, as Delegacias do MEC nos estados nada têm a ver com descentralização, pois somente desconcentram a presença do Ministério.

Hoje é grande desafio a municipalização, entendida como autêntica descentralização, mesmo porque o cidadão não mora no estado, nem na União, mas em algum município. Dentro desta perspectiva, cabe aos estados e à União função de coordenação, supervisão, planejamento, e menos de execução, sempre que possível. Em seu papel subsidiário, é próprio das instâncias "superiores" coadjuvar, por vezes entrar firme em nome do direito relegado das crianças. Mas toda execução seria no fundo provisória, enquanto a instância correta não tem condições de assumir.

Se olharmos bem, esta postura coincide com a visão da cidadania, que se planta na base. O centro não tem recursos próprios, nem autoridade própria, que são delegados a partir da base, em nome do serviço público. A organização da cidadania é sempre um projeto de descentralização, porque significa a conquista (ou reconquista), por parte das bases, do que, de direito e de fato, é seu: recursos e poder. Na visão federativa, não se pode inventar, de partida, o centro, pois este é consequente (Demo, 1988c).

Na realidade histórica temos um disparate sistemático, amarrado pelas várias formas de centralização, que, entre outras coisas, se presta a fugir do controle popular. O centro tem seus argumentos típicos: os municípios são incapazes e sempre muito corruptos. Por mais que possa haver alguma verdade nisso, tais alegações provêm da prepotência secular. Primeiro, é impossível mostrar que os centros sejam mais capazes de administrar o sistema de ensino, sobretudo é impossível garantir que as bases consumam recursos maiores em corrupção do que os centros. Com certeza, a corrupção nas bases é pelo menos mais barata. Segundo, se tudo fosse verdade, apenas coloca-se o compromisso ainda maior de colaborar na construção da competência local e no apoio à cidadania comunitária, entre outras coisas, para reprimir a corrupção via controle democrático. A politicagem não é prerrogativa municipal, embora exista em abundância devido as marcas de nossa história concreta: dentro de uma cidadania popular tão esfarrapada, a politicagem substitui a política.

Tomando-se isto a sério, recai sobre os sistemas de educação o compromisso avassalador de qualidade e democratização, precisamente porque são uma das oportunidades de enfrentamento da pobreza política. A Constituição diz claramente que a União e os estados deverão prestar assistência técnica (art. 211 . 11º) aos municípios, sempre com ênfase na escolaridade obrigatória. Assim, não é função das instâncias de coordenação invadir os municípios com estruturas físicas e com pessoal próprio, exceto em casos de lesão dos direitos da criança.

Poderíamos colocar desta forma, portanto, os compromissos centrais:

- garantir apoio financeiro;
- garantir apoio técnico;
- realizar avaliação qualitativa;
- manter a perspectiva normativa;
- suprir provisoriamente a falta de condições locais, se estas destroem o acesso à educação.

A própria complexidade dos sistemas atuais, sobretudo estaduais, recomendam a descentralização, pois é uma exigência quase impossível administrar bem dezenas de milhares de professores, com milhares de escolas, garantindo a todas condições pelo menos mínimas de funcionamento. Não significa que os municípios sejam mais competentes, diante deste desafio genial, porquanto se trata de organizar sistemas muito sensíveis a condições subjetivas de funcionamento, para além das objetivas. Mas é fundamental que se gere esta competência localizada. Os centros atingem postura adequada, quando deixam a prepotência condutiva e manipulativa, e passam a apoio, motivação, mobilização.

Por conseguinte, descentralizar não significa jogar fora responsabilidades nas mãos dos municípios, desobrigando o centro. Ao contrário, significa assumir para o centro seu lugar adequado, no horizonte federativo. Por ironia, temos hoje mazelas acumuladas, tanto por parte dos órgãos centrais de administração dos sistemas, quanto por parte dos próprios atores (professores e funcionários em geral), o que tem colaborado fortemente para a degradação da escola pública, geralmente mal administrada e mantida, e com anos letivos absolutamente medíocres, pela metade, como regra geral.

Seria de todo estratégico o movimento organizado dos educadores, compreendidos menos como funcionários públicos, do que como cidadãos, interessados não só em seu emprego, mas igualmente no resgate da escola pública, pelo que significa como oportunidade de construção da cidadania popular. A defesa dos direitos do trabalho é essencial, mas não pode voltar-se sobre si mesma e fechar-se. Do ponto de vista das crianças, os professores precisam ganhar bem, para que a oferta escolar melhore substancial-

mente em qualidade. Não se pode confundir a defesa da escola pública, com a defesa do governo que no momento a administra.

Sem confundir as lógicas, temos aí um desafio concreto de grande significação histórica: como unir a pressão organizada dos educadores, com o controle democrático popular. De início, o movimento dos professores não substituiu o movimento popular (associação de bairro, associação dos pais, sindicatos e partidos), por mais que possa identificar-se com ele, porquanto faz parte do mesmo espírito democrático que os professores também se colocam sob controle democrático. Em seguida, é fundamental desfazer a impunidade da escola pública, como se fosse normal sua condição estigmatizada de oferta rebaixada para o pobre. Precisa ser produtiva, no sentido da qualidade formal, e deve conter compromisso claro de educação política, o que não se realiza com omissões, despreparo profissional, desorganização curricular, absenteísmos, desplanejamento, bem como com educadores alienados.

Bibliografia

ALMINO, J. **Era uma vez uma Constituinte**. São Paulo, Brasiliense, 1985.

ÁVILA, V.F. **No município a educação básica do Brasil**. Maceió, Secretaria de Educação, 1985.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia** — uma defesa das regras de jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

_____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo, Brasiliense, 1988.

BUFFA, E. et alii. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** São Paulo, Cortez, 1987.

CARNEIRO, M.A. **Educação comunitária: faces e formas**. Petrópolis, Vozes, 1985.

CARRAHER, T. et alii. **Na vida dez, na escola zero**. São Paulo, Cortez, 1988.

DEMO, P. **Avaliação qualitativa**. São Paulo, Cortez, 1987.

_____. **Ciência, ideologia e poder**. São Paulo, Atlas, 1988a

_____. **Estado inevitável e necessário**. In: PAIVA, L.D.C., org. **Transição democrática e política social no Brasil**. Brasília, UnB, 1988b.

_____. **Participação é conquista** — noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1988c.

_____. **Pobreza política**. São Paulo, Cortez, 1988d.

FRANCHI, E.P. **Pedagogia da alfabetização** - da oralidade à escrita. São Paulo, Cortez, 1988.

FRANCO, L.A.C. **Problemas e educação escolar**. São Paulo, CENAFOR, 1986.

FREITAG, B. **Diário de uma alfabetizadora**. Campinas, Papirus, 1988.

Fundação EDUCAR. **Reflexões teóricas e metodológicas sobre a educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro, 1986.

GADOTTI, M. **Convite à leitura de Paulo Freire**. Campinas, Scipione, 1989.

_____. et alii. **Pedagogia: diálogo e conflito**. São Paulo, Cortez, 1986.

GIROUX, H. **Teoria crítica e resistência em educação** — para além das teorias da reprodução. Petrópolis, Vozes, 1986.

LIBÂNEO, J.C. **Democratização da escola pública** — a pedagogia crítico-social dos conteúdos. São Paulo, Loyola, 1986.

MARQUES, J.B.A. **Direito e democracia** — o papel do Ministério Público. São Paulo, Cortez, 1986.

MELLO, G.N. **Magistério de 1º grau** - da competência técnica ao compromisso político. São Paulo, Cortez, 1986.

NOVAES, ME. **Professora primária** - mestra ou tia. São Paulo, Cortez, 1987.

PEREIRA, P.A.P. Transição democrática e política social no Brasil. In: PAIVA, L.D.C., org. **Transição democrática e política social no Brasil. Brasília, UnB, 1988.**

PINTO, A.V. **Sete lições sobre educação de adultos.** São Paulo, Cortez, 1985.

RIBEIRO, M.L.S. **A formação política do professor de 1º e 2º graus.** São Paulo, Cortez, 1984.

RODRIGUES, N. **Da mistificação da escola à escola necessária.** São Paulo, Cortez, 1987.

SAUL, A.M. **Avaliação emancipatória** - desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo. São Paulo, Cortez, 1988.

SAVIANI, D. **Escola e democracia.** São Paulo, Cortez, 1987.

UNICEF. **Education and community self-reliance** — innovative formal and non-formal approaches. New York, UNICEF, 1980.

UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO BÁSICO COM QUALIDADE - UM DIREITO SOCIAL*

Maria das Graças Corrêa de Oliveira"

No contexto da Assembléia Nacional Constituinte, de composição nitidamente conservadora, a intensa mobilização de segmentos organizados da sociedade civil, particularmente aquelas instituições integrantes do Fórum da Educação na Constituinte — ANPEd, ANDE, ANDES, ANPAE, CPB, CEDES, FASUBRA, SBPC, UBES, UNE, CGT, SEAF e CUT, logrou avanços de algumas propostas, dentre as quais se destacam: a valorização dos profissionais do ensino, pela determinação do seu ingresso no setor público "exclusivamente por concurso público de provas e títulos"; a superação da discriminação de idade para ingresso no ensino fundamental; o entendimento do acesso ao ensino obrigatório, como "um direito público subjetivo" e a extensão da obrigatoriedade e da gratuidade, progressivamente, ao ensino médio.

De outra parte, contudo, não foi possível àquelas entidades saírem vitoriosas na sua luta pela destinação de verbas públicas exclusivamente para os "sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios", como também limitaram-se a assistir a Assembléia Nacional Constituinte consagrar a tese da municipalização como instrumento capaz de promover a democratização do ensino fundamental no país.

* Texto (revisto e ampliado) apresentado no Simpósio sobre Implicações da Municipalização no Ensino Fundamental, realizado por ocasião da V Conferência Brasileira de Educação, em Brasília, no dia 5 de agosto de 1988.

** Diretora de Coordenação da Secretaria de Educação de Pernambuco, professora da Universidade Federal de Pernambuco e técnica em planejamento educacional da SUDENE.

Neste sentido, o texto constitucional não apenas abre a possibilidade dos municípios organizarem os seus sistemas de ensino, como, embora de maneira ambígua, delega-lhes a competência da oferta do ensino fundamental, ao determinar que a sua atuação se faça, prioritariamente, neste nível de ensino e no pré-escolar.

A vitória da tese municipalista reflete, com nitidez, o traço conservador da Constituinte, encarregada de conduzir a regulação jurídico-institucional do processo de transição da sociedade brasileira em direção a sua redemocratização, confirmando a opinião de O'Donnell (1987) sobre "o estilo de se fazer política no país", a seu ver, anacrônico (clientelista) e contrastante com o nível de desenvolvimento das forças produtivas aqui reinantes.

O conhecimento da maneira como se articulam, contraditoriamente, no cenário nacional, as dimensões conservadorismo/modernização, é imprescindível para a compreensão das determinações que presidem a definição das políticas públicas no país, em especial, das políticas educacionais. É no vértice de tal articulação que se situa a vitória da municipalização da educação fundamental na Constituinte.

Na verdade, a tese municipalista configurou-se, desde o início das mobilizações em torno da educação na nova Carta, um ponto polêmico, cujas raízes de discordância parecem se situar na defesa que os grupos progressistas dela fizeram, durante o período de regime autoritário, por compreenderem que a municipalização das ações governamentais constituía, à época, uma via privilegiada para enfrontamento do extremo centralismo do poder executivo a nível federal. Assim, a descentralização administrativa passou a significar a possibilidade de desconcentração do poder e, em consequência, de democratização política.

Foi, entretanto, a partir dos resultados das eleições para Governador, em 1986, com a vitória generalizada dos candidatos do PMDB, partido então emblematizador do avanço das conquistas democráticas, que a tese da municipalização do ensino básico ganhou força e dimensão nacional, impulsionada, sobretudo, pelas forças mais conservadoras presentes na Constituinte, que nela viam um caminho aberto para a sua reaglutinação e, mais que isso, a possibilidade de recobrem as condições objetivas para o exercício do patronato político, base sobre a qual têm, historicamente, se fundamentado as suas relações com o poder local.

A esse respeito, não constitui segredo o uso político-partidário das estruturas educacionais no país, em especial, no Nordeste, prática que explica a ausência quase generalizada de concurso público no setor e o número excessivo e crescente de professores leigos, sobretudo na esfera municipal. Contraditoriamente, os cursos de habilitação para o magistério — LOGOS II — têm funcionado como estímulo à contratação de novos professores leigos, na medida em que as secretarias estaduais de educação comprometem-se a suplementar os salários dos habilitados por aquele Programa, independente de contrapartidas municipais quanto à regularização funcional dos mesmos, ao seu exercício profissional ou a medidas restritivas de contratações de docentes não habilitados.

Em Pernambuco, por exemplo, mais de 6 mil professores municipais habilitados pelo LOGOS II vinham recebendo, sistematicamente, suplementação salarial da Secretaria de Educação, através do Programa de Desenvolvimento da Educação Rural (PRODERU), sem exigências explícitas nos acordos firmados com as prefeituras, além daquelas que garantiam a regularidade do fluxo de recursos da esfera estadual para a municipal.

Ao mudar a correlação de forças políticas naquele Estado, após os resultados das eleições de 1986, numerosas denúncias subscritas por professores integrantes do Proderu, encaminhadas à Secretaria de Educação, alertavam para as suas precárias condições de trabalho, traduzidas na subremuneração, reduzida apenas à complementação conveniada (1/3 do salário formalmente estipulado

no acordo) e na falta de garantias trabalhistas, devido às "contratações" irregulares que, em alguns casos, já duram 23 anos, ou a contratos episódicos, acertados ou desfeitos ao influxo de conveniências políticas momentâneas. Estas, aliás, determinam, muitas vezes, a contratação de dois ou mais professores para um mesmo povoado, cujo contingente em idade escolar não alcança vinte crianças. Nestes casos, a formação de duas escolas unidocentes, com classes multisseriadas é reveladora do descompromisso com a educação pública e viabiliza a acomodação das pressões políticas locais.

Ainda que o padrão clientelista de ação envolva, em geral, outras esferas governamentais (em Pernambuco, o cadastramento de pessoal, promovido pelo atual Governo, revelou que 70% dos professores estaduais ingressaram sem concurso público), o poder local encontra-se sempre no vértice de todas as articulações político-clientelistas.

Assim, não é de estranhar que, nos últimos vinte anos e ainda nos dias atuais, apesar do extremo centralismo com que as políticas públicas, sobretudo as da área social, vêm sendo executadas pelo Governo Federal, seja a instância municipal a grande destinatária dos grandes programas nacionais, alguns dos quais financiados com recursos internacionais, como é o caso do Edurural, do Polo nordeste e do Projeto Monhangara, entre outros.

Essa perspectiva balizará a análise que, em seguida, se fará de algumas teses municipalistas, as quais tem gerado controvérsias, equívocos e inquietações, estas últimas justificadas, face à necessidade de fazer avançar a compreensão político-ideológica dos prováveis desdobramentos que o novo legado constitucional produzirá, tendo em vista a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Analisando três teses municipalistas:

1. *A municipalização constitui o instrumento capaz de viabilizar, simultaneamente, a universalização do ensino fundamental no país e a melhoria da qualidade da educação pública.*

A criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação no Município (PROMUNICÍPIO), em 1970, constitui um marco significativo da municipalização da ação federal na área de educação, a qual se inscreve no processo de crescente centralismo do poder executivo, forma através da qual o estado autoritário buscou ampliar a sua base política de sustentação e de legitimação.

O conjunto dos chamados Projetos Especiais, implantados nos anos 70, gestados e geridos pela instância federal, com a intermediação política e administrativa das secretarias de educação, constituíram um poderoso instrumento tanto de implementação de políticas educacionais voltadas para o meio rural, cuja rede de ensino é, em quase todos os estados, da alçada municipal, como de fortalecimento de alianças políticas entre as três instâncias governamentais.

O programa Educação para Todos¹, criado em 1983, após as eleições de 1982, configurou-se o veículo privilegiado através do qual o MEC aprofundou a sua ingerência junto à esfera municipal, uma vez que, dispondo de consideráveis recursos financeiros oriundos da quota-federal do salário-educação, criou mecanismos para transferência e controle dos mesmos, ficando a instância estadual reduzida a mera repassadora de informações puramente formais, restritas a uma declaração quanto à adequação dos projetos municipais aos planos estaduais de educação, e cujo flagrante objetivo é legitimar, pela via burocrática, as transferências efetivadas.

Descrevendo o trajeto **projetos municipais-liberação de recursos**, Sobrinho (1988) esclarece que "os projetos são encaminhados pelos municípios à Coordenadoria de Apoio a Instituições (CAP) da Secretaria de Educação Básica do MEC, que analisa, aprova e define os recursos para cada projeto" e "a comunicação da liberação dos recursos é feita ao prefeito pelo Ministro da Edu-

Criado pelo Decreto nº 88 374/83, o Programa passou a destinar 25% da quota federal do salário-educação aos municípios.

cação", após o que as secretarias estaduais são comunicadas sobre os municípios contemplados e o total de recursos transferidos para os mesmos.

Ao se referir ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação no Município em 1986, o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), da SEPLAN, através do citado trabalho de Sobrinho (1988), anota que o mesmo não apenas "representa um redirecionamento na forma do MEC se relacionar com os municípios", "com mais desenvoltura" e sem a intermediação das secretarias estaduais de educação, como informa que enquanto as transferências aos municípios cresceram em 40% passando a representar 25,7% do total das despesas com educação básica, as administrações estaduais tiveram suas transferências reduzidas de 31,8% para 13,6%

Velloso (1988), no âmbito das discussões sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases, aludindo aos financiamentos da educação, além de analisar o significado político do montante de recursos que representa os 25% da quota federal do salário-educação, alerta para a forma direta através da qual tais transferências são realizadas pela União (MEC) às municipalidades, o que, no seu entender, "viola os princípios federativos e servem como poderoso instrumento de clientelismo".

Embora o objetivo aqui não seja, fundamentalmente, analisar o aprofundamento das relações diretas MEC/municípios, vale registrá-las, na medida em que as mesmas expressam um componente político significativo na estratégia da municipalização da educação básica no país.

Dessa estratégia também participam as secretarias de educação que, movendo-se em faixa própria, desenvolvem programas de apoio às esferas municipais, às quais vêm repassando, por seu turno, não só expressivos recursos financeiros como vêm emprestando seu consenso em termos de cedência de pessoal técnico e docente.

Neves & Oliveira (1987), ao analisarem o Programa de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios (PROAM), em Pernambuco, evidenciam a sua funcionalidade no reforço às bases partidárias situacionistas e, em especial, às bases interioranas da própria carreira política de secretários de educação, como também ressaltam a expressividade do Programa em termos de volume de recursos repassados às municipalidades para a expansão do seu parque escolar e à remuneração do pessoal docente.

Todo esse estímulo direto à educação municipal parece não vir produzindo modificações substantivas na qualidade do ensino ofertado, conforme reconhece o próprio MEC em relatório de 1987 sobre o salário-educação/quota federal, no qual, após serem analisados 2.770 projetos municipais e 12 Projetos intermunicipais, no valor total de 9,4 milhões de cruzados, chega-se às seguintes constatações: a análise dos dados dos projetos, referentes à produtividade do ensino municipal de 1º grau "revela que a mesma foi baixa no país"; observando-se a concentração de matrículas na 1ª série, em 2.711 municípios, "pode-se concluir que também nesse caso deve ter ocorrido algum problema que, em última análise, prejudicou a produtividade do ensino"; em 29% (ou 797) dos municípios referidos, o maior salário pago aos seus professores não ultrapassou o salário mínimo vigente; o total de vagas teoricamente "criadas com as ações aprovadas" representa o atendimento de apenas 18% do déficit do país, estimado em 4,7 milhões.

Ao lado desses indicadores altamente significativos do desempenho da gestão municipal da educação, é importante ainda lembrar as condições precárias em que se processa o ensino sob a responsabilidade dos municípios. Na verdade, das 139.000 unidades escolares de uma única sala existentes no país (1979), 107.000 ou 77% eram municipais, unidocentes, constituídas de classes multisseriadas e, na sua grande maioria, localizadas na casa da professora ou em dependências inadequadas. Além de desassistidas, do ponto de vista técnico-pedagógico, são conduzidas por professores leigos, cujo nível de instrução muitas vezes não chega ao 1º

grau completo (dos 86.000 professores leigos existentes no país, 91% pertencem à rede municipal)².

As estatísticas oficiais disponíveis, dessa forma, não autorizam expectativas positivas a respeito da melhoria da educação municipal, a curto prazo, sobretudo quando, ao tomar o Nordeste como referência, por exemplo, observa-se um crescimento constante na contratação de professores leigos com 1º grau incompleto: 1973, 51.550 professores; 1978, 56.776 e 1985, 58.076.

A qualidade do ensino ofertado pelo poder municipal, sobretudo nas áreas rurais, vem sendo alvo de críticas dos próprios trabalhadores rurais, manifestadas, no caso de Pernambuco, reiteradamente, nos vários Fóruns Itinerantes de Debate, promovidos em todo o estado pela Secretaria de Educação e em encontros com sindicatos rurais, em especial, com pequenos produtores, recentemente reasentados pelo Projeto de Itaparica, no Sertão do São Francisco, onde o Polosindical e a Federação dos Trabalhadores de Pernambuco (FETAPE) exigiram que a administração das escolas das agrovilas ali criadas pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) ficassem sob a responsabilidade do governo estadual.

Sem desconhecer, por outro lado, o êxito das administrações municipais das capitais e das áreas metropolitanas com referência à melhoria da educação básica, deve-se ter claro que o seu desempenho, efetuado sob condições político-sociais e econômicas bastante específicas, não pode servir de argumento para um projeto de municipalização geral da educação no país³.

2. O ensino fundamental já se encontra municipalizado.

Contrariamente a essa afirmação, os dados são eloquentes e confirmam o ditado popular segundo o qual "tamanho não é docu-

²Dados do SEEC/MEC, 1985.

Na cidade do Recife, a rede municipal representa apenas 17% da oferta de ensino básico, enquanto a rede particular cobre 43% e a estadual 40%.

mento", pois, apesar de possuir, no conjunto do país, mais de 1 22 mil estabelecimentos de ensino (leia-se, locais de ensino) ou 65% dos mesmos, contra pouco mais de 53 mil da rede estadual (28,7%), os municípios atendem apenas a 30% da população - 7.480.000 escolares - enquanto a rede estadual atende 57% (14.178.000 escolares).

Na Região Nordeste, os dados são exemplares: com 66.673 (82%) estabelecimentos, contra 9.499 estaduais (11%), a matrícula da rede municipal é análoga a desta última, sem considerar ainda o fato de que a mesma se concentra na oferta de ensino de 1ª a 4ª série do 1º grau.

3. *A proximidade física entre população e poder (local) propicia a criação de condições favoráveis às pressões dos movimentos populares, no que diz respeito à orientação das políticas públicas.*

Essa tese, além de conter em seu bojo a fetichização do espaço geográfico — União e Estado seriam meras abstrações — encobre, por isso mesmo, a historicidade dos processos político-sociais. Ou seja, na perspectiva política de querer encarar a instância local, de *per si*, em *locus* fundamental das ações sociais transformadoras, a tese, impregnada de idealismo, invoca virtualidades da dimensão localista que não encontra respaldo na concretude histórica da ação política do país.

Muito pelo contrário, os processos vivenciados têm mostrado que a proximidade física, espacial ou geográfica, como se queira denominar, entre poder e povo, implicou, no caso brasileiro, o favorecimento da hipertrofia do poder local. Esse foi o contexto no qual foi gerado o fenômeno do coronelismo, no tempo do Império, cujos atores principais — os coronéis — isto é, os grandes proprietários de terra, materializavam, simultaneamente, o poder político e o poder econômico, poder que se calcava em padrões interpessoais de relacionamento e troca mútua de favores, tanto entre os **coronéis** e a administração imperial, como entre os mesmos e a população. Na Primeira República, formou-se a base do poder oli-

gárquico, que, em 1930, se opôs às reformas da revolução burguesa no país.

E, ainda que o coronelismo tenha se atualizado na versão patrimonialista, pela utilização dos recursos públicos como favor em troca de apoio político e, ainda que isso tenha gerado, por consequência, o aparecimento de **novos coronéis**, os *cohite co/ors* encastelados na tecnoburocracia, é na instância local — no município — que se materializam os compromissos políticos, com a manutenção de práticas conservadoras, na maioria das vezes, de caráter clientelista.

Na área educacional, essa dimensão aflora, com nitidez, quer pelos processos utilizados para ingresso de docentes, quer pela apropriação e redirecionamento de programas governamentais para fins eleitoreiros (no caso do Nordeste, em especial, o Polonordeste e o Edurural).

Da tese municipalista enunciada restaria analisar a outra dimensão nela contida, ou seja, o virtual poder de pressão dos movimentos populares junto ao poder local, no bojo do que se processariam as reorientações das políticas públicas e do próprio poder instituído.

Tudo indica que, pelo menos ao nível das áreas metropolitanas e das cidades maiores, vem pontificando um processo de organização da sociedade, sobretudo das camadas populares, aglutinadas em torno de associações e de federações de bairros, sustentado na ideologia da ampliação coletiva da cidadania, com o que lutam por melhores condições de vida, explicitadas na busca da ampliação e melhoria dos chamados serviços sociais públicos — escola, saúde, habitação, etc.

Isso tem gerado, da parte do poder local dito comprometido com as causas populares, a criação de mecanismos de auscultação direta dos anseios da **comunidade**, do tipo conselhos governo-comunidade, governo-povo, no âmbito dos quais, no entanto, parece vir se forjando um novo padrão populista de atuação governamen-

tal e, em conseqüência, de modernização dos conteúdos clientelistas.

No limite, pode-se-ia dizer que o atendimento às reivindicações pontuais das organizações comunitárias pelo poder local as colocam extremamente dependentes deste. Isso, ao que tudo indica, ao contrário de produzir modificações substantivas na estrutura de poder, fortalece-a exatamente naquilo que tem de mais conservadora — a sua face clientelista, desmobilizadora, inclusive, das organizações da sociedade civil.

O conjunto dessas questões leva a que se deva remeter a municipalização do ensino básico para o seu entendimento enquanto processo político-social amplo e também para as diferenciações e articulações locais/regionais/nacionais, no âmbito do que vai delineando a própria história do Brasil. E essa história indica que é preciso recobrar e fortalecer o espírito federativo, no qual se apóia a estrutura jurídico-administrativa do país, que os governos militares insistiram em desconhecer, pelo reconhecimento de que é a partir disso que se congregam, efetivamente, as energias sociais capazes de impulsionar as transformações reclamadas pelos segmentos majoritários da sociedade.

Tratar a questão da universalização do ensino fundamental sem considerar a constelação de fatores que interferem nas definições e nos encaminhamentos da política educacional poderá contribuir para a manutenção do *status quo*, sob a roupagem de uma modernização conservadora.

Bibliografia

- ARRAES, M. A questão do Estado. **Folha de São Paulo**, A-3, 11 out. 1988.
- AZEVEDO, J.M.L de. **Relações do poder e políticas de educação no Nordeste**. Campinas, UNICAMP, 1988. mimeo.
- BARRETO, E. de S. Política educacional e educação das popu-

lações rurais. In: MADEIRA, F. & MELLO, G.N. de. **Educação na América Latina**; os modelos teóricos e a realidade social. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1985.

- ____ & ARELARO, L. Amunicipalização do ensino de 1º grau: tese controversa. **Em Aberto**, Brasília, 5(29):1-13, jan./mar. 1986.
- BURSZTYN, M. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo político no Nordeste. Petrópolis, Vozes, 1984.
- BRASIL Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Básico. **Salário-educação/quota federal**; Relatório 1987. Brasília, 1987.
- CARDOSO, R.C.L. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 3(1):27-37. 1987.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre, Globo, 1976.
- GOMES, L.F. conselhos governo-comunidade acabam com clientelismo. **Jornal do Brasil**, 22 nov. 1987.
- KOVARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 3(1):38-50, 1987.
- MARTINS, P.H. Coronelismo, poder burguês e movimentos populares. **Presença**, São Paulo (1):139-47, dez./jan. 1985.
- MELLO, G.N. de. Sobre a municipalização do ensino de 1º grau. **Revista da ANDE**. São Paulo, 7(13):14-21, 1988.
- NASCIMENTO, E.P. Movimentos sociais urbanos no Nordeste: menos que um balanço crítico, mais que uma resenha. In: NASCIMENTO, E.P. et alii. **Movimentos sociais para além da dicotomia rural urbana**. Recife, Líder, 1985.

OLIVEIRA, M.G.C. **A prática do planejamento ou o planejamento na prática**; um estudo sobre educação e clientelismo político. Recife, UFPE, 1988. Dissertação (mestrado)

_____ & NEVES, L.W. Planejamento educacional e clientelismo político. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo (56):4-10, fev. 1986.

_____ & _____. **Planejamento educacional e clientelismo político no Nordeste**. Recife, INEP/UFPE, 1987. (Relatório de Pesquisa)

PAIVA, V. & PAIVA, C. A questão da municipalização do ensino. **Em Aberto**, Brasília, 5(29):1 5-29, jan./mar., 1986.

ROSENBERG, L et alii. Municipalização do ensino. **Revista da ANDE**, São Paulo, 4(8):5-7, 1984.

SOBRINHO, J.A. **O programa de apoio ao desenvolvimento da educação no município**. Brasília, IPES/SEPLAN, 1988. mimeo.

VELLOSO, J. **A nova lei de diretrizes e bases da educação e o financiamento do ensino**: pontos de partida. Brasília, 1988. mimeo. Documento apresentado na XI Reunião Anual da ANPEd.

WEFFORT, F.C. O fecho de ouro da transição conservadora. **Folha de São Paulo**, 26 mar. 1988.

EDUCAÇÃO DE PRIMEIRO GRAU: O NÃO-DIREITO DO NÃO-CIDADÃO

Rose (Teresa Roserley) Neubauer da Silva*

Durante a elaboração da Constituição Federal ressurgiu a questão das ligações entre uma maior oferta de bens e serviços e o direito de todos serem tratados com igualdade perante a lei.

A universalidade do conceito de cidadania coloca todos os indivíduos em pé de igualdade perante a Constituição. Todavia, embora a Constituição garanta o direito do cidadão à educação básica, mais da metade dos brasileiros aí não têm acesso.

Falar sobre o problema da educação básica no Brasil torna-se às vezes uma tarefa enfadonha, um trabalho que nos parece até mesmo dispensável e ocioso. Entretanto, neste momento em que se busca elaborar a Constituição dos estados e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação é preciso retomar a discussão sobre a importância política do ensino básico e o papel do Estado na prestação dos serviços públicos.

Vale a pena lembrar, inicialmente, que a idéia de que o Estado deveria oferecer a todos os cidadãos gratuita, laica e obrigatória surgiu com a Revolução Francesa no século XVIII, e que a garantia dos princípios de obrigatoriedade, laicidade e gratuidade dependeram sempre, historicamente, dos diferentes contextos sociais e do movimento político mais amplo de cada sociedade.

* Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e professora da Faculdade de Educação, da Universidade de São Paulo (USP).

O domínio do conhecimento acumulado auxiliaria o indivíduo a situar-se frente ao conjunto dos fatos sociais e naturais e a libertar-se dos temores e superstições, que o faziam aceitar passivamente a estratificação social fixa e predeterminada da sociedade feudal. Conseqüentemente, a escola pública única para todos surgiu como instrumento político de primeira grandeza. Foi, pois, com os olhos voltados à prática que a burguesia emergente acentuou, a nível ideológico, a importância da escola.

A igualdade de direitos, sem distinção de origem ou status social, conduziu, portanto, à idéia de escola pública, gratuita e igual para todos. Pressupunha-se, então, que, recebendo na escola um único e mesmo tratamento, os indivíduos se igualariam. A partir desse discurso, tornou-se impossível aceitar, por princípio, tanto a ausência de escolas, quer em zonas urbanas ou rurais, como a convivência de currículos escolares diversificados para grupos de indivíduos provenientes de diferentes camadas sociais.

A escola dos tempos modernos, que nasceu sob a égide do desenvolvimento urbano e industrial, foi, desse modo, produto das necessidades práticas e políticas dos grupos populares durante a Revolução Francesa. Desde o seu surgimento, a burguesia e as camadas populares, ou seja, os grupos que revolucionaram o quadro social feudal, apostaram no papel político da escola. Por quê? Assim o fizeram baseados na crença de que o domínio de alguns conteúdos do saber sistematizado, privilégio das classes dominantes da época (aristocracia e clero), possibilitaria aos indivíduos questionar as relações sociais existentes.

No Brasil, desde o século passado, a chamada educação de primeiras letras tem sido tema de grandes homens públicos. Quem não ouviu falar nas Campanhas de Alfabetização propostas no fi-

nal do século? Nos discursos e diagnósticos de Ruy Barbosa, que apontava o analfabetismo como o grande câncer da Nação?

Não é preciso ir tão longe. Os escritos dos anos 30 e 40 sobre as reformas educacionais capitaneadas por Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e outros educadores, já indicavam que a rede educacional então existente era incapaz de atender aos principais núcleos urbanos do país. E, se nos debruçarmos sobre os Planos Trienais e Quinquenais ou sobre os trabalhos publicados nos anos 50 e 60, encontraremos inúmeras e importantes sugestões relativas a uma política prioritária de atendimento escolar para toda a população brasileira.

Deparamo-nos, então, não só com a recorrência do fenômeno da má qualidade da nossa educação básica, como também com uma repetição cansativa de diagnósticos e sugestões para sua superação.

E é precisamente esse caráter recorrente da má qualidade e da escassez da nossa escola de 1º grau o que mais chama a atenção do estudioso social. O que mais preocupa é essa persistência do fenômeno, a despeito tanto da consciência social da necessidade de um ensino de melhor qualidade, como da existência de estatutos jurídico-constitucionais, que garantem a todo cidadão o direito à escola básica já desde o Império.

O ausência da escola de 1º grau, por sua vez, é um fenômeno que esteve sempre presente no Brasil moderno e contemporâneo e revela a negação de um dos direitos sociais da cidadania, embora convivendo, lado a lado, com a garantia jurídica de que esse direito deve ser assegurado ao cidadão.

No Brasil, portanto, onde cerca de 80% da população, de um modo ou de outro, não tem acesso ao ensino completo de 1º grau e às vezes nem mesmo a qualquer tipo de escolaridade básica, o reconhecimento jurídico de garantia, a cada indivíduo, de uma educação mínima não tem, com certeza, o estatuto de um direito social, assim como o indivíduo não tem o estatuto de cidadão. Isso

talvez ocorra por que o direito à educação não foi o resultado de lutas entre entidades e grupos sociais de porte, capazes de sustentar os conflitos decorrentes dessa conquista.

A situação precária da educação básica em nosso país tem recebido explicações genéricas, como: professores mal formados, descompromisso do magistério com as clientelas populares, falta de recursos, currículo inadequado, desestímulo das famílias pobres, e assim por diante.

É muito difícil aceitar somente justificativas desse tipo como a resultante da negação de educação básica a 80% da população quando nestes últimos trinta anos vivemos um intenso desenvolvimento industrial, que criou uma imensa base material e trouxe à tona novos grupos e classes sociais e uma nova consciência jurídica (todo o corpo jurídico da nossa organização social foi recém-constituído).

É preciso ir além das explicações que encerram a educação dentro de quadros conjunturais e tentar examiná-la também como resultante do tipo de relações econômicas e sociológicas que se estabelece entre o Estado e a população e o papel que as instituições de prestação de serviços públicos desempenham nessa relação. Conseqüentemente, a problemática da educação, principalmente a de 1º grau, deve ser examinada sob uma perspectiva muito mais ampla, com destaque especial para as relações entre o Estado e os direitos do cidadão.

A organização do Estado nas sociedades capitalistas periféricas

Nas sociedades capitalistas periféricas, o Estado vem atuando em duas direções, até certo ponto contraditórias. De um lado, ele procura garantir as condições de produção capitalistas (propriedade privada dos meios de produção e apropriação do lucro do trabalho assalariado); de outro, ele busca encontrar soluções para as contradições que surgem no modo capitalista de produção e na própria esfera do Estado.

Na tentativa de solucionar os conflitos que se estabelecem, o Estado lança mão de alguns mecanismos, na forma de legislação do trabalho (que incorporam direta ou indiretamente as reivindicações dos partidos das classes que operam no cenário político); de reformas cooptadoras dos movimentos mais radicais; de instalação de formas diversas de socialização do cidadão (como a escola), que possibilitam garantir a legitimidade e controle do sistema social dominante.

As sociedades capitalistas acabam, assim, possuindo um amplo conjunto de instituições para difundir e reforçar as normas e valores burgueses sobre as classes sociais subordinadas.

Dessa forma, na sociedade capitalista a legitimidade do Estado se reforça ou se dilui à medida que ele é bem ou mal sucedido, tanto nos seus esforços reformistas para institucionalizar os conflitos existentes, como no seu desempenho na área econômica.

Entretanto, não é possível encarar o Estado como um bloco monolítico e sólido, uma vez que é preciso reconhecer a possibilidade de conflitos e contradições entre as suas diversas instituições ideológicas, um certo grau de autonomia, que acaba muitas vezes por diferenciar politicamente estados que coincidem em seu modelo capitalista.

Essa autonomia diz respeito "a materialidade do Estado como um conjunto de instituições relativamente separadas das relações de produção e da especificidade das classes e da luta de classes. Dessa forma, a formulação nos objetivos estatais e a capacidade do Estado para implementar suas políticas não são um simples reflexo das demandas ou interesses das classes, embora compatíveis com certos modelos de desenvolvimento, ideologia, padrões de distribuição de recursos, etc." (Torres, 1983).

No caso específico da América Latina, a maioria dos seus países tinha, até o começo do século XX, economias basicamente agrícolas e grandes contingentes populacionais concentrados no cam-

po. A estas características somavam-se tanto uma razoável inorganicidade da sociedade civil, quanto a fragilidade crônica de suas instituições políticas e sociais, resultantes do tipo de colonização ocorrida no continente.

Conseqüentemente, a partir do início deste século, a organização do Estado nesses países não seria a resultante de um processo de reivindicação e aglutinação de diferentes forças sociais pela conquista de certos direitos e privilégios dos cidadãos (como ocorreu na Europa, por exemplo), mas se originaria, basicamente, da iniciativa dos diferentes grupos econômicos dominantes — nacionais ou internacionais — que, embora tentando colocar o Estado a serviço de seus interesses, não conseguiriam impedi-lo de ter certo grau de autonomia. O controle do Estado passa a constituir, desse modo, elemento crucial na definição dos processos sociais, e a disputa entre os setores da elite para controlá-lo tem como resultado freqüente instabilidade política. Assim, serão os diferentes níveis de participação e atuação dos diversos grupos econômicos no interior do Estado que definirão um maior ou menor sucesso na instalação do modelo capitalista, dinamizado pelo incremento das relações urbano-industriais.

À medida que o Estado adquire autonomia relativamente ampla sobre os grupos econômicos dominantes, ele assume papel ativo na definição do tipo de desenvolvimento social desejável. Ao fazer opção pelo modelo industrial e urbano, passa a enfrentar demandas generalizadas, que não correspondem às condições sócio-econômicas objetivas. As camadas populares não têm recursos próprios, assim como o Estado, para satisfazer as altas expectativas geradas, na área de prestação de serviços, a partir de modelos difundidos pelos países desenvolvidos.

O Estado é obrigado a fazer uma negociação social entre as várias forças em presença, por uma distribuição mais igualitária em determinadas áreas (educação, saúde, salários, etc). Nesse caso, a educação se revelará como um dos espaços mais importantes dessa negociação, uma vez que as concessões nesse setor não alteram o equilíbrio redistributivo do sistema, a curto e médio pra-

zos. Dessa forma, a concessão às demandas educacionais adiará a concessão a outras demandas. Entretanto, a população começará a fazer pressão por melhores salários e maior participação social, o que implicará condições educacionais diferenciadas, que já não terão o poder de neutralizar as demandas fora da área educacional.

Na América Latina, a expansão educativa esteve ligada à formação do Estado-Nação, em busca de certa homogeneidade cultural. Segundo Tedesco (1985), o Estado desempenhou aí um papel muito mais dinâmico do que os empresários, a burguesia industrial ou qualquer outro setor social privado.

Assim, ao mesmo tempo em que o Estado foi obrigado a instalar uma máquina educativa fragilmente articulada às forças de reivindicação popular, ele colocou limites à expansão e ao tipo de atendimento dos diferentes níveis de ensino em função das necessidades resultantes das diferentes etapas do modelo econômico escolhido pelos grupos dirigentes e da força de negociação dos diferentes grupos sociais envolvidos nesse processo.

Devido a essas limitações alguns grupos sociais e até mesmo algumas regiões geográficas acabaram sendo praticamente marginalizadas do atendimento educacional. Exemplos desses limites são as taxas de analfabetismo e os índices de expansão da escola básica, que aumentam ou diminuem, em um mesmo país, de acordo com a capacidade de pressão dos diferentes grupos e do grau de desenvolvimento das regiões.

No caso específico do Brasil, o Estado vem se comprometendo, arduamente, há quase um século, com as teses defendidas e colocadas em prática pelos países europeus e norte-americanos sobre a importância da erradicação do analfabetismo e da universalização da escola básica. Todavia, os avanços mais significativos nessa direção estiveram claramente atrelados às necessidades específicas dos diferentes saltos de desenvolvimento. Além disso, observa-se em nosso país um quadro de violentos contrastes. De um lado, a existência de um contingente significativo de indiví-

duos provenientes dos setores mais pobres da população — com pouco poder de pressão — que sequer sabe ler e escrever; de outro, um crescimento notável da escolarização nos graus mais elevados de ensino, especialmente na universidade, que atende aos setores com maior força de negociação.

Quais as conseqüências desse modelo paternalista de Estado?

O processo pouco democrático que tem caracterizado a sociedade brasileira bem como as nossas instituições tem resultado, primeiro, na atitude paternalista do governo, que apresenta à população, na forma de favor, serviços públicos a que ela tem direito, pois para tanto paga os devidos impostos; segundo, no uso da máquina governamental como cabide de empregos políticos, que servem para acalmar a inquietação de alguns setores das classes dominantes e médias e torná-los parceiros e coniventes de uma situação que está chegando aos limites do caos.

O serviço público, seja ele educação, saúde, segurança ou habitação, transforma-se em algo que tem o seguinte protótipo:

- a população dele nada cobra, porque a ela lhe é dado como prenda;
- o servidor que ali está, em geral, é mal remunerado, porém em contrapartida pouco ou quase nada se lhe exige;
- esse servidor, além disso, percebendo que a população nunca foi respeitada pelos dirigentes, que sempre usaram o serviço público para suas negociações políticas e nepóticas, acaba por ter, com o cidadão usuário do serviço público, uma atitude totalmente desrespeitosa, incompetente e irresponsável;
- o cidadão, vivendo num regime onde não existem formas nem canais para cobrar a adequação do serviço pelo qual paga, acaba sendo levado ao descrédito das instituições públicas e ao desrespeito pelas organizações políticas, o que culmina, muitas

vezes, no ato desesperado de fazer justiça com as próprias mãos.

Falta a nosso país uma tradição de controle da prestação de serviços públicos, em parte por que os seus usuários provêm principalmente das camadas mais pobres da população, com menos força política, e, em parte, por que os critérios de seleção e promoção do funcionalismo não estão associados à competência ou ao compromisso profissional.

À medida que a população brasileira tem, historicamente, sido exposta a serviços públicos que se caracterizam pelo autoritarismo, favoritismo e desperdício, que o paternalismo tem sempre permeado a organização desses serviços, e que presencia-se constantes períodos de fechamento político do país e de descontinuidade de funcionamento das diferentes organizações da sociedade civil, impossibilita-se a participação da população na gerência desses serviços ou pelo menos a transparência, por parte do governo, de como os recursos públicos vêm sendo administrados.

O profundo desagrado da população com os serviços públicos fez com que, mesmo antes da atual Constituinte, estivesse em pauta um grande questionamento da ação governamental, principalmente nas áreas sociais. A população, em geral, e a classe média, em especial, têm ficado cada vez mais chocadas e irritadas com as constantes denúncias de nepotismo, favoritismo e fisiologismo que caracterizam a relação governo/funcionalismo público, que chega às raias da desmoralização e que vem desencadeando um processo agressivo de denúncia dos abusos e desacertos das máquinas públicas.

Será preciso, porém, muito cuidado nesse questionamento, pois ele poderá muito facilmente redundar num posicionamento da população contra os serviços públicos em geral e, em última instância, contra a educação pública e gratuita. Para evitar que isso aconteça é preciso inverter, com urgência, a relação autoritária e oportunista estabelecida entre o Estado, que administra a coisa pública, e alguns setores da população.

É preciso que haja cobrança popular por serviços públicos moralizados e eficientes. Entretanto, torna-se necessário, encontrar novos mecanismos para fazê-lo, pois a moralização dos serviços públicos tem sido bandeira de diferentes governos desde a época da Proclamação da República.

A mobilização à participação e a fiscalização da população usuária do serviço público, contudo, só terá efeitos se for transformada num processo político mais amplo, assumido pelos partidos políticos e entidades da sociedade civil, e vier a se transformar em diretrizes de governo.

Só assim será possível criar mecanismos institucionais através dos quais a população, mobilizada e instrumentalizada, possa exercer pressões e encaminhar reivindicações. Vários desses canais já estão criados e implantados na sociedade. Cabe identificá-los, fortalecê-los e acioná-los para essa função (alguns exemplos são as associações de moradores e as associações de pais e mestres).

Seria, contudo, inconseqüente fazer uma convocação à participação e fiscalização dos usuários dos serviços públicos sem propor uma profunda reformulação da própria ação governamental atual. É preciso reconhecer que, numa proposta desse tipo, não caberá aos ministérios criar programas e projetos sob a forma de pacotes e impô-los aos estados e municípios. A ação governamental federal deverá ser, essencialmente, a de prover apoio técnico e financeiro às iniciativas dessas unidades. A realidade brasileira tem demonstrado, sobejamente, a ineficácia de pacotes governamentais centralmente concebidos e executados, que não respondem às condições altamente diferenciadas existentes no Brasil.

A educação, o ensino, um dos serviços públicos destinados, até pouco tempo atrás, exclusivamente aos filhos das classes médias, foi sendo lentamente estendido às classes populares, de modo que hoje grande parte da clientela da rede pública de 1^o e 2^o graus é composta por crianças e jovens de origem pobre — cujas famílias têm pouca ou nenhuma familiaridade com a cultura pedagógica e

se sentem intimidadas ao analisar e avaliar a qualidade dos serviços prestados a seus filhos. Sem desconhecer a especificidade do conhecimento dominado pelos educadores, é preciso pensar em formas de facilitar à clientela a utilização de alguns parâmetros que lhe permitam reconhecer a boa ou má qualidade do serviço público em educação.

À participação popular no empreendimento educacional é condição necessária, pressuposto básico, que a escola investigue suas próprias dificuldades e busque apoio para superá-las. Nenhuma escola pode continuar simplesmente reprovando a maioria dos seus alunos e a população aceitar essas reprovações com fatalismo. A participação ativa da população poderá alterar substancialmente as más condições do ensino brasileiro e criar reais condições para a conquista política da escola.

Pontos de estrangulamento da conquista política da escola

O sentido político da escola porém, só se realizará se houver, por parte de sua clientela, domínio do conteúdo do saber sistematizado, que embora organizado pela classe dominante e hegemônica, não é totalmente ideológico e falso, uma vez que resulta das relações do homem com a natureza e da forma como este procura dominá-la através do seu trabalho. A conquista política da escola passa, portanto, pelo domínio deste saber pelas classes populares. Parece ser um engano atribuir prioritariamente à escola outras funções que não a de responder pela formação cultural necessária ao exercício dos direitos da cidadania.

É necessário reconhecer, portanto, que a escola é uma instituição cujo objetivo fundamental é a socialização dos conhecimentos acumulados. Não há como negar que o papel inerente à escola seja a transmissão do saber sistematizado—a formação cultural como instrumento de inserção social dos indivíduos enquanto cidadãos. É esta a sua função possível e indispensável.

A escola não é apenas um fenômeno social, mas um fenômeno político, à medida que traduz interesses e objetivos de grupos eco-

nômicos e socialmente diferenciados, tal como ocorre numa sociedade dividida em classes sociais.

Assim, ela tanto poderá ser usada para reproduzir interesses dos grupos sociais que detêm o poder econômico e político, como poderá ser um dos espaços para a ação que se proponha a tornar as relações sociais mais igualitárias. Evidentemente, neste último caso, não se espera que a escola transforme radicalmente as relações sociais vigentes, mas apenas contribua, ao lado de outras instâncias, para a superação da atual forma de organização social.

O sentido político da escola, portanto, está em ocupar seu espaço de autonomia relativa, cumprindo a função de transmitir conhecimentos e exercendo um papel ativo na construção da realidade social. A escola exerce sua função política quando amplia o acesso e socializa o conhecimento sistematizado. Desta forma, torna-se um instrumento insubstituível, na sociedade democrática, para a aquisição de conhecimentos e habilidades indispensáveis tanto para a luta contra as desigualdades econômicas e sociais como para a participação no processo de transformação social.

Conseqüentemente, a presença de alunos na escola só faz sentido se ela cumprir a tarefa que lhe é própria: ensinar bem, viabilizar o melhor domínio possível das matérias do currículo, com particular destaque às formas de expressão e comunicação. É preciso valorizar os conteúdos escolares, o ensino do saber sistematizado, que a atual ampliação da escola às camadas populares não conseguiu garantir.

Vale a pena destacar que não existe em nossa sociedade nenhuma outra instituição, além da escola, que possa garantir à população mais pobre o acesso ao saber sistematizado. Eximir a escola desse papel seria, portanto, uma forma de discriminação contra essa população.

Algumas questões sobre currículo

Conseqüentemente, à medida que a socialização do saber siste-

matizado transforma-se no objetivo fundamental da escola é preciso fazer algumas considerações sobre o currículo.

A maior parte da literatura na área de pesquisas e propostas curriculares é constituída por descrições monótonas sobre objetivos, seleção e organização de experiências e formas de avaliação. Isto vem ocorrendo há algumas décadas, apesar do currículo ter sido alvo de acaloradas controvérsias no final do século passado e início deste século.

No final dos anos 60 e na década de 70, começa a surgir, porém, uma literatura européia e norte-americana questionando a neutralidade da escola e enfatizando o seu papel como agente de reprodução cultural e econômica. Os autores vinculados a essa linha de pensamento procuram demonstrar a estreita articulação entre as práticas educacionais dominantes e o conjunto de valores e ações preponderantes no seio da sociedade global. O grande mérito desses estudos foi o de evidenciar que, além do capital econômico, existe o capital cultural, que é distribuído a alguns grupos sociais específicos por diferentes instituições culturais, entre as quais a escola ocupa papel de destaque. A partir daí, a relação existente entre o controle da forma e do conteúdo cultural e o controle do poder (materializado nas instituições e práticas econômicas) passou a ser denunciada sistematicamente.

Estas análises, porém, caracterizaram-se muitas vezes por um determinismo inexorável, economicista ou reprodutivista, que desconsiderava a natureza profundamente contraditória e dialética, que permeia a relação entre as práticas econômicas e culturais.

É preciso reconhecer que essa relação é muito complexa e não pode ser compreendida de forma mecânica. Análises deterministas acabam por tornar-se simplistas e correm o risco de explicar a relação entre práticas econômicas e o que ocorre na escola como parte de um plano maquiavélico das classes dominantes hegemônicas, que, como num teatro de fantoches, manipulam antecipada e conscientemente as agências culturais para impedir que a elas tenham acesso os indivíduos provenientes de outras classes, ou

para que através delas se difundam unicamente ideologias cujo objetivo é mascarar a realidade da exploração capitalista.

Entretanto, a hegemonia ideológica e cultural não é, como alguns propõem, um amontoado de normas sem sentido que regulam os comportamentos. Ela diz respeito a ações e valores **vivenciados**, que têm como ponto de referência um conjunto organizado de significados e práticas sociais efetivas e dominantes e que se confirmam reciprocamente. Adquirem, portanto, um sentido de realidade, de absoluto, porque vivenciados ao nível do senso comum, que a maioria das pessoas têm dificuldade de ultrapassar.

Esse sentido de realidade é produzido pelo processo de incorporação de valores que ocorre no dia-a-dia de cada um de nós e que, na prática, é desenvolvido nas instituições educacionais, dentre as quais a escola ocupa papel de agente privilegiado não só de transmissão, mas também de produção do novo padrão cultural dominante e efetivo.

O conhecimento e os valores que existem nas instituições culturais foram pinçados dentro de um universo muito maior de valores e conhecimentos e que tem o consenso de toda a sociedade. Eles constituem, no caso específico das instituições escolares, um corpo de conhecimentos, que é preservado nos currículos formais, nas práticas pedagógicas, nos métodos de avaliação e nos valores educacionais veiculados pelos professores de forma mais ou menos consciente.

A percepção de que a hegemonia ideológica é algo vivo e compartilhado, que vai sendo reestruturado através de um processo de assimilação e modificação dos valores veiculados, tem apontado a necessidade de análises históricas cuidadosas sobre a formação e elaboração dos currículos existentes nas instituições escolares.

A fonte única do currículo é o acervo cultural disponível, do qual são selecionados os conteúdos mais representativos e significativos, para serem traduzidos em saber escolar.

Entretanto, a seleção e a organização do conteúdo transmitido pela escola num dado momento nunca são neutras. Elas são opções sociais e ideológicas (conscientes e inconscientes), feitas dentre todo o conhecimento social disponível em uma determinada época.

É preciso lembrar, porém, que, embora os conteúdos transmitidos pela escola (como é o caso por exemplo da leitura e da escrita) possam facilitar a transmissão da ideologia, eles não são totalmente ideológicos e acabam mesmo propiciando o aparecimento de contra-ideologias.

A partir dessas considerações torna-se evidente a importância de existir na escola básica um currículo comum através do qual se procure garantir a socialização do conhecimento como um dos requisitos necessários em direção a uma maior equidade social. A necessidade de um currículo comum não implica porém um ensino único, homogêneo. O currículo comum básico pode ser entendido como um conjunto sistematizado de conhecimentos propostos para subsidiar o trabalho das escolas e dos professores de um determinado sistema escolar. Pressupõe a existência de um saber sistematizado, de validade universal, que é parte dos bens culturais produzidos historicamente pela humanidade e fundamenta-se no princípio da educação para todos — oferecer a todos acesso aos conhecimentos indispensáveis para a participação econômica, política e cultural na sociedade.

O currículo, portanto, resulta do conjunto de dados e conhecimentos selecionados dos bens culturais disponíveis, transformados em saber escolar (logo, suscetíveis de serem ensinados e aprendidos), por um processo que procura adequar o saber instrumental necessário face às exigências econômicas, políticas e sociais com as condições sócio-culturais, psicológicas e cognitivas dos alunos matriculados na escola.

A seleção dos temas que formam o currículo é feita com base em dois critérios: o primeiro refere-se à concepção das finalidades sócio-políticas da escola, ou seja, o modelo pedagógico que tra-

duz expectativas mais amplas dos grupos sociais (que tipo de Homem queremos); o segundo, aos critérios didáticos em sentido amplo. Esses critérios podem ser de natureza lógico-objetiva (exigências internas de cada matéria em termos de sua estrutura, distribuição e dosagem ao longo das séries), sócio-psicológica (as características sócio-culturais, cognitivas e psicológicas dos alunos participantes de determinada situação educativa) e metodológicas (análise metodológica face à especificidade do processo de aprendizagem, conforme cada matéria do currículo). Portanto, é parte do currículo o que se denomina conteúdo instrumental, ou seja, a explicação dos recursos metodológicos necessários para o professor colocar o programa em ação e instrumentalizar o aluno na produção do próprio conhecimento. Esse entendimento decorre da íntima relação que existe entre conteúdos e métodos.

O currículo, porém, não abrange todas as atividades e experiências promovidas pela escola e desenvolvidas pelo educando, uma vez que por elas responde a didática, esta sim, responsável pela prática educativa (ensino) como um todo. São as condições didáticas que garantem, no todo, a articulação entre currículo e ensino e seus resultados práticos em termos de rendimento escolar.

O ponto indevido da discórdia entre os chamados educadores preocupados com o conteúdo sistematizado e os de educação popular parece residir nesta herança absorvida do pragmatismo norte-americano, de confundir conteúdo escolar (escolaridade comum) com prática educativa (ensino).

Dado que o conhecimento transmitido pela escola não é puramente ideológico e tem mesmo sentido político, pois pode induzir à produção de ideologias contrárias à dominante num dado momento histórico, a socialização do saber escolar, ou seja, a universalização da escola básica de currículo comum será caracterizada por movimentos de avanços e recuos.

Conseqüentemente, em diferentes momentos e contextos históricos, serão acionados com maior ou menor intensidade mecanismos de distribuição diferenciada (classes mais ou menos numero-

sas, métodos mais ou menos adequados, professores bem ou mal preparados), bem como serão distribuídos determinados "tipos" de conhecimento para determinados tipos e alunos (por exemplo, ensino técnico para uns e acadêmico para outros), que acabarão exercendo influência significativa na apropriação do conhecimento pelas diferentes classes sociais.

Assim, a forma de legitimar as diferenças entre essas classes ocorrerá, na realidade, através da "distribuição desigual do conteúdo sistematizado", o qual Tedesco chama "as ferramentas conceituais socialmente válidas" (Tedesco, 1985), ou seja, estará presente uma maior ou menor sonegação do saber universal sistematizado aos diferentes grupos sociais.

Como essa sonegação será feita? A partir de mudança nos dois eixos básicos sobre os quais a escola está estruturada: de um lado, no currículo formal resultante, incluindo mesmo o próprio processo de seleção e elaboração dos conteúdos e, de outro, na organização da escola para a transmissão desse conteúdo.

Nos últimos sessenta anos, a escola básica brasileira sofreu transformações significativas no que diz respeito a padrões de expansão e modelos curriculares, que incluiu conteúdos e metodologias. Nesse processo, será que ela foi capaz de exercer uma função política progressista? De viabilizar o melhor domínio possível das matérias do currículo, levando em conta as características da clientela que a frequenta? De adotar uma metodologia que garantisse a aquisição dos conteúdos como elaboração ativa do sujeito e a percepção do conhecimento como instrumento de análise da realidade concreta?

As reformas globais ocorridas neste século foram, em geral, promovidas por grupos de educadores ou profissionais interessados em educação, identificados com as doutrinas ou programas dos diferentes governos e que procuravam fazer com que a educação refletisse e/ou estimulasse mudanças ocorridas ou pretendidas nas áreas econômica e social (Silva, 1988b).

Tais reformas, além de privilegiar algumas mudanças na estrutura do sistema, como a extensão da obrigatoriedade escolar, tentaram modificar a organização da escola, seus conteúdos e métodos, como consequência de processos sócio-políticos que estavam sendo vividos na sociedade como um todo.

Silva (1988b), em análise de programações curriculares propostas para o ensino básico nos últimos sessenta anos, mostra que os currículos foram, de modo geral, apresentando-se cada vez mais consistentes assim como mais adequados às diferentes etapas do desenvolvimento da criança. Muitas das contribuições trazidas pelo escolanovismo foram sendo incorporadas e a interação com novas teorias sociológicas e teorias do conhecimento permitiram — mormente nos anos 70 — levar em conta as relações entre o conhecimento e a sociedade e entre os diferentes campos do saber.

Houve uma preocupação crescente, nesse período, em dinamizar a transmissão dos conteúdos, servindo-se de metodologias que garantissem ao sujeito que aprende uma participação mais ativa no processo de ensino-aprendizagem.

Para confirmar esta evolução basta comparar as programações de Ciências, totalmente antropocêntricas no início do século e voltadas para o estudo do corpo humano, considerado de forma isolada e estática, e as programações recentes, onde o homem é concebido em sua relação com os outros seres vivos e o ambiente.

Todavia, apesar das inegáveis transformações para melhor, ainda prepondera, nas propostas curriculares elaboradas até os anos 70, a ênfase no indivíduo isolado e a valorização do conhecimento em si, desprovido de características críticas do qual a escola é mera reprodutora. Além disso, o conhecimento tem sido encarado nessas propostas curriculares como verdade absoluta; os conteúdos considerados como dados inquestionáveis e dissociados da experiência do aluno; os métodos, quase sempre, supervalorizados.

Os currículos atualmente já não são enciclopédicos e formais como os do início do século. Todavia, as mudanças nas progra-

mações curriculares, ainda que positivas, não conseguem ser incorporadas à prática pedagógica, já que a escola cresceu não só em quantidade de alunos, mas em precariedade. Desprovidas de material pedagógico, funcionando em até quatro turnos diários, sem tempo para organizar momentos de encontro para que o professor se aperfeiçoe profissionalmente, a escola pública, mesmo nos Estados mais desenvolvidos do país, avançou pouco em relação aos objetivos de aumentar a permanência do aluno na escola e instrumentalizá-lo com os conhecimentos indispensáveis à sua inserção crítica na dinâmica social (Silva, 1988b).

As diferenças de clientela são apenas superficialmente levadas em conta, e as medidas concretas de organização da escola e divulgação do currículo tomadas, principalmente a partir de 1970, tenderam a reforçar um modelo pedagógico centralizado e homogêneo e não garantiram um mínimo de **escolaridade** a todos os cidadãos.

À falta de recursos, foi acrescida a falta de participação da comunidade e a inexistência de uma real descentralização administrativa que possibilitasse uma organização mais eficiente da escola, buscando adequar os mínimos curriculares a serem atingidos às características e necessidades das clientelas de distintas regiões.

É possível observar que nunca se procurou caminhar rumo a uma real descentralização, tentando criar condições concretas que possibilitassem a existência, a nível regional, de canais facilitadores da autonomia e organização pedagógica das escolas e delegacias de ensino.

Os próprios professores, acostumados com receituários, orientações metodológicas autoritárias e diretivas sentiram-se inseguros nas raras ocasiões em que surgiram, a nível dos estados, alguma proposta de descentralização pedagógica. Acabaram, como ocorreu no Estado de São Paulo, em 1968, durante a gestão de Ulhoa Cintra, reagindo violentamente e rejeitando o confronto com o novo, mesmo antes de conhecê-lo.

Portanto, parece ser possível afirmar que as reformas ocorridas nos últimos sessenta anos mostraram-se inadequadas às possibilidades concretas dos sistemas educativos onde se implantaram. Exemplo disso foi a extensão da obrigatoriedade da educação primária. Os partidários dessa tendência não levaram em conta, em vários momentos, tanto o volume de recursos com os quais se contava para responder a essa extensão, como o fato de não se ter sequer cumprido ainda a meta de alfabetizar e universalizar, efetivamente, o nível primário.

Como não haviam estruturas administrativas e recursos humanos suficientes para a implantação de tal reforma, ela ocorreu formalmente. Reuniu-se apenas o curso primário com o ginásio, o que não resultou num processo pedagógico coerente que garantisse uma coordenação mínima entre o que eram, anteriormente, aquelas instituições e o que a nova escola de oito anos deveria ser.

Essas reformas, que pretenderam estender a obrigatoriedade e que, seguramente, se fundamentaram em políticas distributivas com expectativas democratizantes, esqueceram que sem melhorias nos níveis de renda da população, principalmente das mais despossuídas (periferias urbanas, zona rural), é ingenuidade esperar que a extensão atue efetivamente. Quando não é possível obter êxito contra a evasão e a repetência escolar nas primeiras séries primárias, é ilusória a conquista de uma meta de escolaridade de oito anos.

O que ocorreu foi uma extensão legal da obrigatoriedade para os grupos que já se beneficiavam do primário e ginásio, sem a conquista dos benefícios pedagógicos que seriam obtidos da implantação adequada da educação geral básica (Silva, 1988a).

O descaso para com as condições da ação é uma das explicações sobre o fato anteriormente comentado, de que as reformas não se concretizaram. O que fica evidente em todas as reformas analisadas é que a escola nunca foi organizada de modo a garantir a apropriação, pelas camadas populares, dos conteúdos básicos do saber sistematizado. O casuismo e o autoritarismo, que vêm ca-

racterizando a organização dos serviços públicos e, em especial, da escola pública, têm contribuído para que acabe sendo sonogado a grandes parcelas da população conteúdos que lhes deveriam ser transmitidos, o que possibilita preservar e consolidar a atual situação de profundas desigualdades sociais.

E preciso, portanto, garantir que o processo de reorganização constitucional, que ora vivemos, resulte numa redefinição das tarefas governamentais capazes de criar condições de apoio técnico e financeiro ao esforço das próprias escolas na superação de suas dificuldades. Municípios, estados e União deverão organizar-se para que a educação pública brasileira se refaça a partir de suas próprias bases.

Será preciso encontrar, nas discussões que serão travadas a partir das constituições estaduais, das leis orgânicas dos municípios e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), caminhos, explicações, soluções novas, que ajudem a população à conquista política dos seus direitos, transformando a educação de 1º grau, assim como outros serviços públicos básicos, do **não-direito** de um **não-cidadão**, em um direito, sem quaisquer adjetivos, de um cidadão atuante e crítico.

Bibliografia

SILVA, Teresa Roserley (Rose) Neubauer da. Lo ya hecho y lo que queda por hacer para alfabetizar a la población brasileña. In: UNESCO. OREALC. **Alternativas de alfabetización en América Latina y ei Caribe**. Santiago, Chile, 1988a.

_____. **Conteúdo curricular e organização da educação básica**. São Paulo, PUC, 1988b. tese (doutorado)

TEDESCO, Juan Carlos. Reproductivismo educativo y setores populares en America Latina. In: MADEIRA, Felícia e MELLO, Guiomar Namó de. **Educação na América Latina**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1985.

TORRES, Carlos Alberto. **Sociología política de la educación en America Latina: elementos para una discusion sobre teoria dei Estado y educación**. Buenos Aires, CLACSO, 1983. mimeo.

A EXTENSÃO DO ENSINO BÁSICO NO BRASIL: AINDA UM DESAFIO POLÍTICO*

Lisete R.G. Arelaro**

O ensino básico constituiu-se, historicamente, uma função do Estado, razão pela qual é impossível discutir as possibilidades e os limites do processo de escolarização e das políticas públicas no interior de uma dada sociedade, sem que se tenha claro o caráter e a natureza deste Estado.

É exatamente no confronto das teorias sobre as condições de desenvolvimento e nos limites de concretização das políticas públicas que as próprias características do Estado se tornam mais nítidas. Teoricamente, não há como eliminar ou ignorar tal aspecto da discussão. Até porque este é um palco privilegiado onde as diferentes classes e suas frações, com mais ou menos intensidade, "brigam" por seus interesses sociais e políticos. Conhecer as características básicas, hoje, de um Estado capaz de efetivar políticas sociais de caráter democratizante e popular, e discutir como essas características surgem ou se manifestam em países do tipo do Brasil parece ser um pré-requisito para análise de aspectos mais específicos como a educação.

O próprio estudo das políticas educacionais pressupõe uma compreensão teórica da dinâmica do Estado e da respectiva ação governamental, em conjunto ou em confronto com as forças que atuam no interior da sociedade civil.

* Texto extraído da tese de doutorado desta autora, **A extensão do ensino básico no Brasil**: o avesso de um direito democrático. São Paulo. USP, 1988. 322p.

** Professora da Faculdade de Educação da USP e Chefe da Assessoria Técnica da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.

Os estudos mais críticos sobre a questão educacional no Brasil envolvem, necessariamente, a função da escola nas sociedades de classe, que por sua vez têm seu substrato nas teorias sobre o Estado capitalista¹. Daí a importância de se tentar entender as novas formas que o Estado assume (em geral, de caráter intervencionista) com o objetivo de mediar os interesses do capital e do trabalho, preservando o sistema capitalista e a sua própria legitimidade.

Um dos traços que caracteriza o atual estágio capitalista-monopolista é a dinâmica na busca de mecanismos de recomposição das crises. Ora, à oligopolização do mercado contrapõe-se uma crescente organização da classe trabalhadora, e como para a sobrevivência e expansão do capital é necessária a sobrevivência do trabalho, o Estado acaba tendo que absorver essa dimensão, ou seja, tem que incorporar no seu projeto o atendimento às reivindicações sociais da classe trabalhadora.

Isto significa que a intervenção do Estado não se dá apenas nos mecanismos econômicos, mas abrange, também, os mecanismos de natureza político-social, profundamente conectados aos primeiros, sendo esta uma das formas do Estado assegurar as bases sociais para a sua própria legitimação.

A educação, escolar ou não escolar, pode se constituir, aí, um instrumento relevante que ajuda a evidenciar suas possibilidades e limites neste jogo de mediação dos conflitos sociais.

No entanto, a história da escola básica como um direito de todos — hoje de oito anos — lembra, de certo modo, a passagem do traba-

Os estudos mais importantes e consistentes sobre o assunto ainda são os de P. Bourdieu e J.C. Passeron.

lho escravo ao trabalho assalariado, no Brasil. O poder oligárquico, naquele momento, reagia à implantação do **trabalho livre**, enquanto categoria histórica, usando a política como recurso, como uma maneira de manter, no dizer de Florestan Fernandes, a "gentinha em seu lugar".

Hoje, ao reivindicar e "invadir" as escolas, o povo é controlado ou é "posto em seu lugar", através de um sistema de avaliação educacional, que propicia incontáveis "reprovações", muito pouco discutido na sua funcionalidade política de exclusão de milhões de crianças, adolescentes e trabalhadores da escola.

Quando isto não é suficiente, utilizam-se, com freqüência, argumentos mais sutis: "Aqui é muito difícil mesmo. Não é para você. Você não nasceu para isso. A cabeça não 'dá'".

A própria organização escolar também resolve este problema, através da chamada "incompetência". O aluno (pobre/trabalhador) desiste dela. Evade-se. A partir daí, a culpa é dele, que não resistiu. Excluiu-se, não foi excluído.

Ouve-se também a recomendação, indevidamente considerada "progressista", feita em geral por cidadãos que cursaram o 3º e/ou 4º grau escolar: "isto não é para você. Vai corrompê-lo. Atrasar o avanço das massas. Afinal, a escola é fundamentalmente um sofisticado reprodutor da ideologia do sistema. Reaja. Não entre. Se entrou, saia enquanto é tempo!".

Do ponto de vista histórico, a quem interessa ou serve esta situação, já monotonamente repetitiva?

É importante que se denuncie cada vez mais o consciente descaso político do governo — equivocadamente chamado de incompetência administrativa — em cumprir o velho e, mais do que nunca, novo preceito constitucional referente à educação enquanto um direito de todos e, em conseqüência, um dever do Estado.

Nesse momento histórico de nova Constituição, após obscuros

anos de governo militar, é importante que se reflita, na escola e fora dela, sobre o significado da escola e do ensino para a maioria da população. Como se poderia traduzir, hoje, o direito de todos os brasileiros, não-somente em ter acesso à escola de oito anos, mas ali permanecerem cursando oito diferentes séries em oito anos? Como fazer da escola um local privilegiado para construção de um instrumental científico, literário e artístico, coadjuvadores na construção do desejado **pensamento crítico**?

O desafio da permanência na escola da maioria da população constitui-se, hoje, a questão crucial da educação. O enfrentamento deste desafio é que possibilitará que a questão **quantidade x qualidade** atinja um outro patamar de discussão, realização e eventual superação.

Se a questão central das décadas de sessenta e setenta, na área educacional, era, fundamentalmente, a colocação das crianças (todas) na escola, hoje, um quarto de século depois, constatamos que a ampliação do número de vagas se constitui uma pseudo-democratização, pois o aumento de vagas nas escolas de 1º grau, além de não ser satisfatório, tem se efetivado principalmente nas estatísticas.

Na prática, continua tão difícil e complexo, como na década de sessenta, uma criança entrar aos sete anos de idade na 1ª série do 1º grau e sair da oitava série com 14-15 anos, não necessariamente por falta de vagas.

A leitura do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)², proposto quinze meses após a sua instalação, ao informar a atual orientação social da política de desenvolvimento, admite que os direitos sociais intrínsecos à cidadania são universais. E que, portanto, será dever do Estado ter como meta a sua garantia. Um desses direitos sociais reconhecido como fundamental é a "educação básica, assegurando escolaridade funda-

²BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 7486, de junho de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jun. 1986. Seção I.

mental completa (oito anos) a todas as crianças entre sete a 14 anos de idade"³.

Ao reconhecer que a demanda por este e outros direitos é previsível, o PND reconhece que seu atendimento pode, por isso mesmo, "ser planejado".

No entanto, inspira preocupação aos educadores e interessados no surgimento de um verdadeiro Estado democrático, a análise das medidas propostas e o tempo transcorrido nestes mais de três anos de indefinições e equívocos. O atual governo, satisfeito em descrever e detectar os gravíssimos problemas econômico-sociais, não tem enfrentado de forma substantiva e coerente os problemas conjunturais e aboliu da ordem do dia os de origem estrutural.

As análises atuais, de diferentes tendências, admitem que os níveis brasileiros de distribuição de renda, quaisquer que sejam os critérios usados para medi-los, indicam uma sociedade inusitadamente desigual. Alguns estudiosos chegam a indicar que a desigualdade da distribuição de renda no Brasil é uma das mais altas no mundo⁴.

Destaque-se, também, o razoável consenso existente entre os estudiosos da questão da desigualdade de que essa não se reduz à distribuição de renda, mas se manifesta, também, na desigualdade de oportunidades, da distribuição das propriedades e "do disponível financeiro (estoque) de ativos financeiros reais."⁵

No Brasil, uma das conseqüências do modelo adotado de crescimento rápido com distribuição desigual pode ser constatado na extrema concentração da propriedade da terra.

³Idem, ibidem. p. 8483.

Consultar HOFFMAN. H. Pobreza e propriedade no Brasil: o que está mudando? In: BACHA, Edmar & KLEIN, Herbert. **Transição incompleta**. Rio de Janeiro, Paze Terra, 1986. 2v.

Idem, ibidem, p. 65.

A incorporação das terras agrícolas, por exemplo, vem sendo feita por estabelecimentos de grande porte, sendo que, em algumas áreas de ocupação antiga, a modernização tecnológica vem sendo acompanhada por concentração de propriedade.

Constata-se ainda que "entre 1970 e 1980, o PIB cresceu 127% em termos reais; o PIB real *per capita* aumentou 79% e o produto industrial apresentou um crescimento de 145%"⁶. Daí se pode concluir que teria ocorrido um processo de enorme reconcentração para que a pobreza não tenha sido atenuada.

No entanto, é importante, também, que se esclareça, aceitando a linha de análise de Bacha e Klein⁷, que foram as políticas adotadas ou rejeitadas pelos respectivos governos dos anos sessenta até hoje que exerceram papel crucial no que se refere ao bem-estar da população e à distribuição de renda. Assim, o que o Brasil realizou ou deixou realizar nessa área é conseqüência, basicamente, das medidas adotadas pelos governos. Muitas delas poderiam ter sido diferentes e, portanto, produzido outros resultados. Bacha define esta situação de forma precisa ao afirmar que "como o demonstra a experiência em países asiáticos maiores e de regime autoritário, nenhum resultado em termos de renda e de bem-estar estaria predeterminado pelas meras dimensões do Brasil, sua rápida taxa de crescimento, seus governos autoritários ou sua dependência externa"⁸.

Com isto quero enfatizar que, se hoje ainda não temos a escola de 1º grau para todos, considerada fundamental na lei e no discurso, isto não pode nem deve ser computado como conseqüência natural e necessária do capitalismo tardio, atrasado ou selvagem implantado no país. Esta afirmação não é suficiente para dar conta da questão. Pode servir, isto sim, para nos desmobilizar, educadores e população, nas reivindicações de mais e melhores escolas públicas.

⁶Cf. HOFFMAN, H. Op. cit.. 1986.

JBACHA, Edmar & KLEIN, Herbert Op. cit., 1986.

⁸Idem, ibidem, p. 20-1.

Já se tornou lugar-comum a referência a estudos que demonstram que a defasagem entre educação e desenvolvimento econômico foi funcional para o desenvolvimento econômico e político do país.

No entanto, sempre que se discute a questão da ampliação das oportunidades educacionais, em termos de vagas nas escolas, como condição de maior e melhor desenvolvimento político-cultural, surge como contra-argumento para esta necessidade, o chamado "aligeiramento" do ensino. Ou seja, quando a maioria das crianças (portanto, pobres) consegue se matricular na escola, a qualidade, considerada para esse efeito um valor em si, concomitantemente "cai". E em defesa desta nunca demonstrada "qualidade", os procedimentos internos da escola, na dinâmica do seu funcionamento, garantem a elitização do ensino, não mais negando vagas, mas provando a "incompetência" do oprimido, através dos numerosos "fracassos escolares", traduzidos nas altas taxas de reprovação e expulsão escolares.

Ao mesmo tempo, constata-se com excessiva tranqüilidade que as crianças de classe média e alta quase não são "reprovadas" na escola de 1º grau e, quando o são, a escola já havia investido, à exaustão, na discussão de tal consequência, com o aluno e seus pais ou responsáveis, até o esgotamento das diferentes alternativas e concepções de "recuperação" da aprendizagem⁹.

Atente-se que, pelos dados do censo de 1980, nas quatro 1.ªs séries, os alunos, oriundos de família com renda mensal de até três salários mínimos, constituíam 55,3% do total dos matriculados; nas quatro séries seguintes (cinco a oito) eles já totalizavam 30,4%, e, no 2º grau, este percentual cai para 15,6%. Ou seja, de cada 100

⁹Ainda que seja também verdade que algumas escolas de atendimento mais exclusivo das elites econômico-culturais adotem processos de exclusão sumária de alunos que, por diferentes motivações, recusem-se a se enquadrar nas exigências da produção ali definidas como "mínimas" (em geral, mais alta que a média) ou que sejam considerados "rebeldes" ou "problemas" (muitas vezes caracterizados como tal pela contundência na contestação às próprias normas do funcionamento da escola).

crianças destas famílias consideradas "pobres ou muito pobres" que freqüentam as quatro primeiras séries do primeiro grau, somente 23 chegarão às séries seguintes e, delas, apenas seis atingem o 2º grau.

Isto parece não incomodar de forma intolerável os educadores e o governo. A quem interessa esta altíssima taxa de retenção escolar? A quem interessa que as crianças e adolescentes pobres sejam tão acintosamente "marcadas a ferro" como incapazes **na e para** a escola de 1º grau? A quem interessa que a organização escolar e nela especialistas e professores continuem sendo maquiavelicamente "competentes" em não conseguirem traduzir com sucesso, conceitos e informações básicas aos seus alunos? Afinal, em nome de que princípios e sob que condições está se mantendo a reprovação na escola básica?

Estudos desta última década (pós Bourdieu e Passeron) têm mostrado que a escola básica, qualquer que seja a razão — da ilusória ascensão social, afirmação de prestígio ou *status* social, até a crença na escola enquanto instrumental privilegiado para a conquista a descoberta da cidadania — é importante para as camadas majoritárias da população.

Com a concordância, ou à revelia dos discursos e crenças de educadores e intelectuais, os movimentos sociais reivindicam a escola; a escola pública. Por tudo que ela, na realidade ou no imaginário, representa: professores mais titulados, maior estabilidade do corpo docente, prédios em melhores condições e construídos especificamente para o fim escolar, distribuição de merenda, lugar seguro para deixar os filhos. Ou mesmo um novo "costume" a que eles estão se habituando.

A verdade é que a escola, considerada como um direito pela maioria da população, começa a se consubstanciar numa realidade um pouco mais tangível. A própria industrialização e urbanização aceleradas acabam forçando a necessidade de escolas e de maior escolaridade, que por sua vez reverte em benefício, ainda que indireto, para as classes populares.

Se a escola fosse apenas uma concessão do Estado, e instituição especializada na manutenção do *status quo*, por que a ditadura militar, onde a tecnoburocracia se instalou, quando os planejamentos e as medidas visando a uma racionalidade eficiente e eficaz foram tão louvadas, nos quais as teorias economicistas — em especial a teoria do Capital Humano — que perpassam toda a área da política social, ganharam especial destaque, não propôs, não decretou e não implantou, com sucesso, medidas político-administrativas que garantissem o **bem-estar** educacional da população, traduzido na passagem — a mais rápida e completa possivelmente de todas as crianças, por todas as oito séries, ditas básicas ao cidadão? Não seria esta uma maneira fácil de se manter a ideologia dominante? Não seria mais **econômica** a adoção da promoção automática (dentre outras medidas) para, na era do milagre, o Brasil ser promovido, rapidamente, para outro **patamar** cultural?

Não seria interessante a reflexão acadêmica sobre as razões que impediram e vêm impedindo o governo, nas suas diferentes instâncias — federal, estadual e municipal — de tomar a iniciativa de propor ações de caráter irreversível visando **descongestionar** o sistema educacional?

Nem mesmo por razões financeiras (de fluxos contábeis, de custo-aluno ou de custo-benefício) ou das teorias que embasaram a política educacional destes últimos 25 anos — a educação como fator fundamental de crescimento econômico — houve vontade e disposição políticas para uma reestruturação do ensino que traduzisse, de alguma forma, a democratização desejada, enquanto a passagem **natural** para a grande maioria dos alunos, pelas diferentes séries do 1º grau.

Por que esta discussão, presente nas **recomendações** dos órgãos oficiais, nacionais e internacionais, e dos educadores brasileiros há trinta anos não ganhou força no Brasil? Por que naqueles anos, como hoje, a reação das autoridades governamentais, especialistas, professores e intelectuais é qualitativamente a mesma?

Por que o Estado, de um lado, não assume como sua obrigação es-

te impasse, e os educadores por outro (refiro-me aos interessados numa escola pública consistente e interessante para a nova clientela que hoje a frequenta), não nos dispomos a discutir e contestar o poder que este mesmo Estado elitista e comprometido com a acumulação capitalista (que criticamos) nos colocou nas mãos: a avaliação pedagógica de nossos alunos?

Compete a nós professores, de forma quase onipotente — que reuniões de pais, conselhos de classe, escola, série ou ciclo não nos intimidam — decidirmos se os alunos pobres e os pobres alunos realmente não atingiram os conteúdos que nós — o Estado e as editoras — decidimos que são o mínimo aceitável naquele determinado ano para a sua promoção para a série seguinte. Mínimo este que sabemos, e as pesquisas confirmam, variam por diferentes razões, de ano a ano, de semestre a semestre, de dia a dia, em função de discutíveis razões sociais ou individuais. E as **reprovações** inexoráveis se dão em nome de quais pressupostos científicos? Estas são retenções que, sabemos, podem significar para grande parte da população escolar a exclusão definitiva ou a impossibilidade de prosseguimento dos estudos nos anos seguintes, ou, pelo menos, por longos anos.

A punição, através da reprovação escolar no ensino básico, ano após ano, significa principalmente a aceitação da escola ainda (e como é velho isto!) como símbolo da elite e destinada aos privilegiados, portanto a uma minoria.

O não entendimento pelos atores do sistema escolar das razões pelas quais o pobre, mesmo assim, continua procurando esta escola acaba reforçando a opressão social mais ampla de que ele é objeto, cotidianamente.

Já tem sido denunciado que o Estado vem favorecendo a alienação dos professores ao espoliá-los do conhecimento científico mínimo, à medida que se mantém conivente com o funcionamento de cursos de formação de professores de 2º e 3º graus desqualificados — meras fabriquetas de diplomas — justificados como necessários em consequência da inevitável expansão desor-

denada do ensino de 1º grau, ou propondo e mantendo jornadas de trabalho que impedem tanto a preparação das aulas e a correção dos trabalhos, quanto uma vivência escolar que possibilite aos professores conhecer melhor este novo aluno, seu perfil, seus amores e suas necessidades.

É importante que se desmistifique o ritual falsamente pedagógico a que a escola está submetida, diante das condições gerais do trabalho escolar. Escolas precariamente equipadas, funcionando em três ou quatro turnos diurnos e mais um noturno; professores mal remunerados, inadequadamente formados (muitos diplomados no 3º grau), por terem sido alunos de escolas que pouco ou nenhum instrumental científico de trabalho lhes ofereceu — e que por isso mesmo, pouco lhes exigiu — são eles mesmos que, assumindo outro personagem, têm aceitado, na sua prática docente, de forma acrítica e passiva, o papel de algozes de seus alunos (que como eles, pouco aprendem e/ou produzem), e, como eles, não passam de vítimas do sistema.

No entanto, não houve formação escolar acadêmica ou opção política que nos tenha motivado (progressistas e conservadores) a desnudar, com a ênfase que a gravidade da situação exige, a questão da avaliação da aprendizagem como um dos mecanismos políticos do Estado — a que servimos enquanto professores da rede pública — de manutenção elitista do ensino e do caráter **privado** da educação, enquanto destinada somente a alguns. Na verdade, podemos estar confirmando, com nossa *práxis*, o inverso do que acreditamos combater, uma vez que do ponto de vista histórico, para o processo de acumulação capitalista, é necessário que os homens "não se apropriem das armas do pensamento e do conhecimento, pois esta apropriação propicia instrumentos de reflexão que incidirão sobre as condições de explorações próprias do capitalismo, às quais está submetida a maioria da população brasileira".¹⁰

¹⁰FERNANDES, Florestan. **Nova República?** São Paulo, Dominus/USP, 1986.

Aceito isto como verdadeiro, permanece a questão: por que professores e alunos, num processo de identidade "revolucionária" de combate a este Estado capitalista, não se empenham em inverter, substituir ou minimizar este processo? Por que as entidades de classe, ao denunciarem — correta e enfaticamente — o aviltamento de seus salários e de suas condições de trabalho, não denunciaram ainda o processo profundamente eficaz, porque aparentemente "neutro" ou "científico", a que estão submetidos, enquanto avaliadores meritocráticos dos seus alunos? Elas são a instância última (e concreta) da determinação do sucesso ou fracasso de milhões de escolares.

Isso não se deu nem mesmo no Estado de São Paulo, onde os professores e especialistas de ensino conseguiram — depois de sete anos de reivindicação e denúncia — eliminar do Estatuto de Magistério atual¹¹ a enganosa avaliação **de competência** deles mesmos. Ou seja, os profissionais da educação conseguiram rechaçar a proposta governamental de serem divididos em termos de produtividade ou competência profissional em grupos (com percentagem pré-fixada) de **bons, regulares** ou **maus**, conforme a legislação que ainda vige para os funcionários públicos — não pertencentes à carreira do magistério.¹² Conseguiram, também, que o tempo de serviço *per se* correspondesse a uma promoção funcional automática.

Por que a objetividade técnico-política que permitiu aos professores refutar o engodo da avaliação que se lhes seria aplicada não foi

Cf. Lei Complementar n.º 444. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 27 dez. 1985, e republicada a 31 dez. 1985.

Cf. Lei Complementar n.º 180/88, que reestruturou de maneira substantiva o funcionalismo estadual. A avaliação do funcionalismo público no Estado de São Paulo é feita sob a forma de distribuição equitativa de pessoal, em cotas pré-fixadas de funcionários, que são agrupados nas categorias "ótimo", "bom" e "regular", obedecido o perfil de distribuição da população sob a forma apropriada da Curva de Gauss. Apesar dos especialistas terem sido inúmeras vezes alertados para a bobagem científica que era esta proposta, quando se multiplicasse a nível das 5 mil unidades escolares e 200 mil professores da rede, mantiveram-se inflexíveis na sua manutenção, critério este que vige até a data atual.

ainda transferida com a mesma ênfase e lógica, quando se trata de eles próprios avaliarem os seus alunos? A certeza da injustiça e do engodo, quando outros os avaliam na sua atuação profissional foi bem demonstrada, a partir de contundente argumentação da complexidade e da impossibilidade de, nas atuais condições de ensino e trabalho, isto ser realizado de forma objetiva pelos seus superiores imediatos. Por que esta mesma denúncia - dadas as esdrúxulas condições de trabalho pedagógico — não lhes permite combater a atual forma de avaliação — e seu ritual — de seus alunos e o **produto** por eles realizado? Para os que acreditam que a escola elementar é um direito de todos, direito este que deve ser substanciado já, seja fundamentado nos princípios da teoria liberal, seja nos da teoria socialista, acredito que a argumentação deve ser incorporada às suas preocupações.

Para os que crêem que a escola é reprodutivista da ideologia dominante, agora que as crianças pobres começam a chegar na escola, porque, por coerência, já que os pobres insistem em freqüentar escolas, não aprovam a maioria de seus alunos, para evitar que uma permanência qualquer, maior, na escola os prejudique mais?

Se o ritual pedagógico é uma farsa, que a "domesticação" escolar seja a mais rápida possível. Não seria coerente — e até revolucionário - que tal medida fosse adotada o mais rapidamente possível?

Cada empecilho administrativo, político ou pedagógico, da atual organização escolar, a que todos curseem os desejados oito anos de escolaridade básica, precisa ser desmistificado e analisado sob o prisma do elitismo vigente, pois uma nova prática deve levar a que os **reprovados** sejam a exceção e a minoria. Ao tempo em que lutamos para a democratização da sociedade como um todo, não há razão para a escola ficar para trás nesse movimento. Depois avaliaremos se o socialismo avançou mais ou menos com pessoas que sabiam ler e escrever, apesar de dominadas hoje pelos **letrados** da classe dominante.

Isto não significa uma postura politicamente ingênua ou uma visão

pedagógica da transformação social, em que o professor **consciente** é seu agente principal, pois acredito que o **homem novo** surgirá da revolução das condições materiais da sociedade e não em conseqüência de uma educação **revolucionária**. Sem dúvida, serão a socialização da apropriação e do usufruto, em harmonia com a socialização da produção, que eliminarão — de fato e de vez — os entraves ao desenvolvimento físico e intelectual do homem.

Engels nos alerta sobre a situação escolar das massas, citando diversos exemplos da maneira como as classes dominantes sempre defenderam seu monopólio de cultura, a fim de evitar que o mesmo não fosse comprometido por elementos originários de outras classes sociais. "Parece que na Rússia só os filhos das camadas superiores terão o direito de estudar, e para isso foi preciso **reprovar todos os outros** (grifo nosso). Este destino atingiu pelo menos 24 mil jovens em 1 873 e bloqueou-lhes a carreira, proibindo-os mesmo de serem instrutores. E admiram-se em seguida com a extensão do **niilismo** na Rússia"¹³.

E se no Brasil, o ensino elementar de oito anos foi proclamado como direito de todos no discurso burguês já há 1 5 anos, que seja hoje cobrada a sua efetivação no duplo sentido: o direito de entrar e ficar, não se abrindo mão da exigência das condições que se fizerem necessárias para concretizar esta aspiração popular.

Por isso tudo, acreditamos que esta denúncia precisa estar na ordem do dia. Denúncia esta de caráter não apenas político, mas também das posições teóricas que têm tratado abstratamente a questão educacional brasileira. Neste sentido, a denúncia é do **processo de estigmatização da escola pública**, processo que tem várias origens, mas que é comum na visão compartilhada da falência da escola pública brasileira, compartilhada pelos políticos, pelos cientistas sociais (incluindo aí os educadores), pelo magistério e, o que é mais grave, pelos próprios excluídos e suas famílias.

¹³F. Engels a August Babel, 1 5 de outubro de 1875, na obra: **MARX, F. Criticada educação e do ensino**. Lisboa, Moraes, 1978. p. 35.

IMPASSES E PERSPECTIVAS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO*

Janete Maria Lins de Azevedo**

Introdução

Na perspectiva de discutir soluções para os problemas que histórica e estruturalmente vêm entravando a universalização da escola básica, nossa intervenção nesta mesa objetiva colocar em debate a questão da descentralização das políticas para esse nível de ensino, tendo como núcleo o enfoque de programas setoriais que ganharam maior vulto no atual governo civil. São os chamados Programas de Atendimento ao Educando, agora incorporados ao novo texto constitucional como um dos deveres do Estado para garantir, justamente, a universalização do ensino fundamental.

A partir de 1985, dentre as ações prioritárias do Programa Educação para Todos¹, estabeleceu-se a ampliação e o redirecionamento dos Programas Nacional de Alimentação Escolar (PANA), do Livro Didático (PNLD) e de Material Escolar (PNME), como mecanismos para tentar amenizar no interior da escola os problemas que têm suas raízes no quadro maior das desigualdades sociais e que, sem dúvidas, interferem no processo de ensino/aprendizagem.

" Trabalho apresentado na mesa-redonda "Necessidades e Impasses para a Descentralização Brasileira", realizada durante o XI Simpósio de Estudos e Pesquisa em Educação, promovido pelo Curso de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, em Salvador, no mês de dezembro de 1988.

** Professora do Curso de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal de Pernambuco.

BRASIL Ministério da Educação **Educação para todos** — caminho para mudança Brasília. 1985 v 6 (Série MEC/85)

Em conseqüência do redirecionamento em curso, pelo menos no que se refere aos quantitativos, é inegável a dimensão que assumiram. Entre os anos de 1984 a 1986, o PNAE cresceu em 52,1%/cna extensão da sua cobertura, elevando para quase 100% a quantidade de alimentos distribuídos por aluno (Tabela 1). Além disto, a merenda escolar foi ampliada de 180 para 260 dias e iniciou-se a implantação do Projeto Irmãozinho, visando o atendimento de crianças de 4 a 6 anos, irmãos dos alunos que freqüentam o 1º grau². O PNLD, por sua vez, é hoje considerado um dos maiores programas de distribuição de livro didático do mundo. A sua priorização resultou em 1986 num crescimento de mais de 200% no número de livros distribuídos entre 1984 e 1985 (Tabela 2). Em 1987, considerando os 55 milhões de exemplares enviados às escolas, isto significou cerca de três livros por aluno matriculado no ensino público de 1º grau do país³. Tal performance vem caracterizando o Estado como o principal mercado para a produção de obras didáticas, visto que tem sido o responsável por 70% do consumo nacional⁴. Quanto ao PNME, ele mais que duplicou no ano de 1986. Enquanto a distribuição de itens de material escolar cresce em apenas 34% de 1984 para 1985, em 1986 o aumento cumulativo alcança mais de 230% em relação aos dois anos anteriores. Como mostra a Tabela 3, em 84 foram distribuídos 29.430.249; em 1985, 39.654.641, e, em 1986, a quantidade foi de 70.279.000 itens, através de dois subprogramas (Tabela 4). A própria existência e importância desses programas, infelizmente, constituem, *per se*, indicadores dos estreitos limites das condições em que se insere o ensino fundamental, tomados apenas

o BRASIL. Ministério da Educação Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual** - 1986. Brasília. 1986

³Idem, **Relatório Anual** - 1987. Brasília. 1987.

⁴Idem, *ibidem*, idem, **Boletim n.º 125**. Brasília, 22 dez 1986 Além do noticiário da grande imprensa em 1986 e 1987.

TABELA 1
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE
NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS, GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DISTRIBUÍDOS E RECURSOS FINANCEIROS - BRASIL E SUAS
REGIÕES, 1984-1986

Ano	Regiões	Beneficiários		Índice de crescimento do nº de beneficiários	Alimentos distribuídos		Alimentos per capita (kg)	Recursos aplicados em alimentícios (Cz\$ 1.000)
		Nº	%		Nº (ton.)	%		
1984	Norte	1.223	6	100,0	8.755	7	7	97.352
	Nordeste	6.702	32	100,0	56.108	47	8	496.882
	C. Oeste	1.669	8	100,0	12.434	10	7	130.317
	Sul	3.133	15	100,0	19.708	17	6	264.603
	Sudeste	8.111	39	100,0	22.370	19	3	324.361
	TOTAL	20.838	100	100,0	119.375	100	6	1.313.515
1985	Norte	2.100	10	172,5	18.401	7	9	210.334
	Nordeste	9.078	42	135,4	108.063	45	12	1.126.637
	C. Oeste	1.960	9	417,4	23.456	10	12	226.963
	Sul	3.675	17	117,3	45.256	19	12	374.400
	Sudeste	4.910	22	60,5	45.714	19	9	389.770
	TOTAL	21.733	100	104,3	240.890	100	11	2.328.104
1986	Norte	2.490	8	203,6	26.691	8	11	324.558
	Nordeste	14.242	45	212,5	144.018	42	10	1.787.624
	C. Oeste	3.264	10	195,6	37.889	11	12	415.842
	Sul	5.535	17	176,7	60.095	18	11	691.420
	Sudeste	6.171	20	76,1	73.722	21	12	804.736
	TOTAL	31.702¹	100	152,1	342.421²	100	11	4.024.180

FONTE: UNICAMP/NEPP. **Brasil 1986**; relatório sobre a situação social do país. Campinas. UNICAMP, 1988.

¹Inclui 7.000.000 de crianças na faixa etária de quatro a seis anos, irmãos de escolares.

²Corresponde a alimentos formulados e gêneros básicos distribuídos aos escolares e seus irmãos.

por um dos múltiplos ângulos: o perfil de sua clientela; produto dos baixos níveis de qualidade de vida onde se situa a maior parte da nossa população.

TABELA 2
PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO - PNLD
NÚMERO DE LIVROS DISTRIBUÍDOS E RECURSOS
FINANCEIROS- BRASIL, 1984-1986

Ano	Livros distribuídos (em milhões)	índice de crescimento	Recursos aplicados (Cz\$ 1.000)
1984	21,5 ¹	100	207
1985	21,5	100	26.600
1986	45,0 ²	209	1.100.000

FONTE: MEC/FAE

Inclui 44 mil cadernos de atividades.

Inclui 1.507.676 manuais de atividades e 466.931 cadernos de atividades.

TABELA 3
PROGRAMA NACIONAL DE MATERIAL ESCOLAR - PNME
PROGRAMA DE MÓDULOS ESCOLARES, 1984-1986

Ano	Recursos aplicados (em Cz\$ 1.000)	Quantidade de material escolar distribuído	índice de crescimento
1984	40.109	29.430.249	100
1985	58.709	39.654.641	134
1986	78.342	70.279.000	238

FONTE: UNICAMP/NEPP. **Brasil 1986**; relatório sobre a situação social do país. Campinas, UNICAMP, 1988.

TABELA 4
PROGRAMA NACIONAL DE MATERIAL ESCOLAR - PNME
MÓDULO ESCOLAR ESTADUAL E MÓDULO ESCOLAR
MUNICIPAL- BRASIL, 1986

Módulos	Regiões	Material escolar distribuído (em mil unidades) ²	Recursos FAE ³ (em Cz\$ 1.000)	Nº de alunos beneficiários
Módulo Estadual ¹	Norte	7.435	8.210	769.206
	Nordeste	—	—	—
	Sudeste	11.309	12.490	628.302
	Sul	13.838	25.253	307.079
	C. Oeste	4.894	5.405	271.882
TOTAL		37.476	51.358	1.976.469
Módulo Municipal	Norte	3.447	2.594	274.294
	Nordeste	11.190	11.436	1.032.290
	Sudeste	12.717	8.779	1.537.467
	Sul	3.516	2.572	484.289
	C. Oeste	1.933	1.603	162.165
TOTAL		32.803	26.984	3.489.505

TOTAL MÓDULOS ESTADUAL+ MUNICIPAL 70.279 78.342 5.465.974

FONTE: UNICAMP/NEPP. **Brasil 1986**; relatório sobre a situação social do país. Campinas, UNICAMP, 1988.

Não abrangeu a região Nordeste.

Apontador, borracha escolar, cadernos, lápis de cor, lápis grafite, caneta, régua e outros materiais.

Em 1986, além dos recursos próprios da FAE houve uma contrapartida dos municípios da ordem de Cz\$ 1 7.1 87 mil no subprograma Módulo Municipal.

Como se sabe, dentre outras carências, significativos contingentes dos alunos que freqüentam a escola pública não gozam de boa saúde, são subnutridos, mal alimentados e sequer dispõem de recursos mínimos para se locomoverem até a escola ou para adquirirem materiais didáticos básicos, essenciais ao processo de ensino-aprendizagem. Sendo estas as condições dos que chegam à escola, claro que não diferem das da clientela em potencial hoje excluída e da qual se pretende a incorporação, dentro da meta universalização/ democratização de um ensino de boa qualidade.

Obviamente não se tem a escola como o lugar onde o padrão de qualidade de vida da clientela será mudado. Uma solução real para esses problemas só se efetivará quando houver mudanças substantivas no modelo de desenvolvimento e nas formas de distribuição da renda, o que requer, por sua vez, o alargamento e a institucionalização da democracia por meio de exercício da cidadania plena. Apesar desta certeza, é preciso levar em conta a dinâmica do real e que a escola, como parte da totalidade, também pode ser capaz de contribuir para o processo de mudanças. Na verdade, ela vem se constituindo num espaço que agrega e para o qual converge um conjunto de problemas que caberia a outras instâncias da sociedade resolver. Em conseqüência, mesmo antes de poder se voltar para a assunção do seu papel primordial — fornecer uma educação de boa qualidade como legal e formalmente é assegurada à população — de partida, seu cotidiano é atropelado pelas condições dos alunos que precisam ser amenizadas como requisito prévio ao processo de ensino-aprendizagem.

Tal quadro tem suscitado polêmicas, considerando que em muitas situações os programas compensatórios chegam a assumir maior dimensão no cotidiano escolar do que a atividade precípua de ministrar a educação formal. Nesta ótica, há um sinal de alerta de que o ensino fundamental tende mais a funcionar como uma agência assistencialista do que como uma instância educativa⁵. Em que

Detalhes do argumento podem ser encontrados no artigo de ABRAMO, Cláudio Weber. A função da escola. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 dez. 1988.

pese a propriedade de tal argumento, de partida há uma realidade objetiva: o perfil da clientela, a incorporação dos programas no texto da lei como dever do Estado para a garantia do ensino fundamental e a emergência de pensar outras alternativas de decisão e implemento em face da elaboração da nova LDB. Esta situação imediata porta uma questão pretérita e uma proposta futura. Ela é mais um dos atestados da negação da cidadania (mesmo em seus limites burgueses) para a maior parte da população brasileira e suscita a busca de caminhos que possam alargar o espaço democrático, enquanto pré-condição para construir uma nova sociedade.

Apreendendo-a por este prisma, o tema da descentralização, por sua vez, requer uma macro-abordagem, antes de tratá-lo vinculado ao processo educativo e aos programas aqui destacados⁶. Por isso problematizaremos a questão, pontuando as políticas de educação no âmbito das políticas públicas, em particular lembrando a sua articulação com as formas e funções do Estado capitalista no atual estágio do desenvolvimento, para em seguida apontar os impasses ou possíveis caminhos em que poderá se inserir o processo de descentralização, tendo como referência os problemas que têm afetado a implementação dos programas anteriormente citados. Antes, no entanto, procuraremos rememorar pontos da consolidação da ordem burguesa no país em paralelo a outras realidades do mundo capitalista (face à anticidadania aqui vigente) na tentativa de compor um quadro geral onde possamos discutir aspectos das condições de possibilidades da democratização/universalização/descentralização da escola básica.

Relações de poder e descentralização

De início, vale lembrar que no espaço internacional o Brasil detém a oitava posição dentre os PIB's do mundo capitalista e esta maturidade econômica consolidou-se principalmente nas duas últimas

Como será referido adiante, dois dos programas (O PNAE e o PNME) já vêm sofrendo um tipo "peculiar" de descentralização nestes últimos anos.

décadas. No entanto, os países de capitalismo avançado há quase um século têm resolvida a questão da educação básica (nela inclusa o ensino médio), fruto de requerimento do capital, mas também como conquista das classes subalternas. Entre nós, malgrado o desenvolvimento econômico recente e talvez *pour cause*, continuamos a nos debater em busca da universalização do ensino fundamental e do cumprimento do conjunto de outros direitos sociais, exemplificados pelas características de vida da clientela do 1º grau.

Como é óbvio, no mundo capitalista em geral, as políticas de educação e a escola têm como marco os limites e o modelo de sociedade prevaletentes que, em última instância, conduz suas práticas pelas tentativas de harmonizar os conflitos entre o capital e o trabalho. Porém é inegável a existência de um saber universal, de um patamar mínimo de totalidade do conhecimento produzido e que cabe à escola selecionar, disciplinar e difundir. Caso este patamar seja negado se inviabilizam outras conquistas sociais, inclusive as relativas a uma maior participação política e social, dificultando a apreensão e o desvendamento das relações sociais conflituosas e as suas possibilidades de mudança. Afinal a vida moderna é construída tendo por parâmetro o mundo dos letrados

Assim, no momento atual da crise internacional do capitalismo, onde os governos se deparam com a questão do déficit público, do gigantismo da máquina estatal, e com os problemas advindos da crescente demanda por equipamentos sociais (face à crise urbana), a questão da descentralização das políticas sociais também está posta. No entanto, os trabalhadores e os movimentos sociais nos países avançados têm inserido a descentralização no bojo das lutas pela permanência daquilo que foi historicamente conquistado e institucionalizado e que compreende o conteúdo da cidadania plena: o conjunto dos direitos civis, políticos e sociais. Nesse quadro, a descentralização assume um cunho diferenciado e próprio, por ser também um dos instrumentos capazes de esgarçar os limites do que é inconciliável e que se expressa na impossibilidade de

atender as demandas do trabalho, para além dos interesses do capital⁷.

De outra parte, as raízes do atual contexto, em que se inserem as lutas das classes subalternas nas sociais democracias, são encontradas no processo peculiar da instauração da ordem burguesa. Como sabemos, a implantação e a consolidação desta ordem nos países de capitalismo avançado do ocidente deram-se no embate aberto entre as classes fundamentais e a chamada democracia social moderna, desenvolvendo-se através de uma longa e contínua luta que buscou controlar os governos arbitrários e elidir as leis injustas e irracionais, dando lugar a uma nova ordem legal que contou com a conquista da participação popular em sua elaboração. Tal processo resultou no poder da legislatura e do parlamento e, mais tarde, no uso do Estado como máquina do bem-estar social⁸

Os avanços paulatinos e a institucionalização da democracia, mesmo sendo funcionais ao capital, foram também fruto da organização, embates e pressões dos subalternos. No limite, a burguesia e os seus representantes nos aparelhos de Estado foram levados a conceder avanços e espaços para a participação e as demandas dos trabalhadores, como a forma de preservar a dominação e a subordinação do trabalho ao capital. Neste processo, o alargamento do espaço democrático englobou a luta pelo sufrágio universal, pela legalização dos partidos, pela garantia de organização e representação dos interesses dos trabalhadores nas instâncias de decisões políticas e ainda, e em consequência, o acesso aos serviços públicos do Estado. A gestação e a construção desse espaço, no enfrentamento aberto entre as classes fundamentais, permiti-

Dentre outros autores que vêm discutindo esta questão no plano internacional, vide: LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo, Martins Fontes, 1987; CASTELLS, M. Local government, urban crisis and political change. In: POLITICAL power and social theory. Jai Press inc. 1981, v. 2; PRETECELLE, Edmond. **Crise hegemônica et restructuration territoriale de letat**; la gaúche et la décentralisation en France. Paris, Centre de Sociologie Urbaine, 1985.

Sobre as raízes históricas do processo, vide: MOORE, Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. São Paulo, Martins Fontes, 1983.

ram a internalização e a formação histórica de uma consciência cívica, onde as conquistas dos direitos políticos e sociais são naturalmente encaradas e exigidas como direitos do cidadão⁹.

Paralelamente, não nos é desconhecido o processo de implantação da ordem burguesa no Brasil e dos limites resritos da democracia que o acompanhou e que perdura, com novas roupagens, no presente. Por um lado, o processo de desenvolvimento tardio do capitalismo, em relação ao tempo histórico em que se deu em outras nações, mas abrupto e rápido já que se consolida em cerca de cinquenta anos, sofreu influências e influenciou o processo de participação política e de distribuição e de acesso às estruturas de poder. Quando tem início a expansão capitalista ela já se dá integrada ao espaço internacional que foi gestado durante quase dois séculos e, desde a emergência do Estado-Nação foram fincadas as bases do autoritarismo, como herança das formas da dominação colonial. Norteados pelo ideário do liberalismo clássico, constituiu-se o Estado-Nação, mas sob o regime de trabalho escravo. É o momento da democracia para as oligarquias e os senhores proprietários não só dos meios de produção mas da própria força de trabalho. A continuidade do processo político vem forjando, em cada período, ora a democracia do patrimonialismo e do mandonismo, ora do paternalismo e do clientelismo, ora do fisiologismo político, ou destas formas combinadas entre si. E elas, na verdade, trazem embutida a histórica inexistência da democracia ampliada e, por conseguinte, da exclusão da maior parte da população de algum poder de barganha e de força para participar nas decisões¹⁰. Des-

g

Sobre o papel da luta de classes na configuração do Estado e dos regimes políticos, vide: POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro, Graal, 1980; INGRAO, Pietro. **La politique en gran et en petit**. Paris, Maspéro, 1979. Com outro enfoque, mas tratando do papel da luta dos trabalhadores no processo da democratização, vide: BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987; e O'DONNEL, Guilherme. **Hiatos, instituições e perspectivas democráticas** In: REIS, F.W. & O'DONNEL, G., orgs. **A democracia no Brasil**; dilemas e perspectivas. São Paulo, Vértice, 1988.

Vide: FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975; idem. O significado das eleições. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 nov. 1988.

se modo, configurou-se um tipo de cidadania restrita e controlada, quase sempre não vigente.

Em relação ao desenvolvimento econômico, e como característica própria dos países de capitalismo tardio, o Estado, face a certa fragilidade da burguesia em seu conjunto, sai na frente, fomentando a criação de capitais e capitalistas e constituindo-se "prematuramente" num Estado investidor/produzidor, além de regulador das relações capital/trabalho, então como cúmplice e participe no processo de acumulação, concentração e centralização de capitais¹¹. E mesmo que as intervenções econômicas tenham sido imprescindíveis para o desenvolvimento da base material, como enfatiza O'Donnel, a burguesia vem sendo política e socialmente segura para mover o processo de acumulação como projeto de classe. Isto porque, quando se constitui, o faz quase sem outro interlocutor senão o Estado, e este no papel de mediador das negociações entre os diversos interesses das facções do capital, mas trazendo o trabalho quase sempre sob o controle autoritário.

Como causa conseqüência da marca histórica do autoritarismo, foi se forjando um tipo peculiar de cultura cívica, refletida na heterogeneidade e desorganização das classes populares que reforçou e é reforçada por um eficiente sistema de dominação social. O sistema reduz a participação das classes subalternas como agentes políticos (salvo em poucos períodos e para alguns segmentos), não permitindo um poder de barganha para forçar o atendimento de suas reivindicações¹².

O sistema de dominação e controle se explicitou, por exemplo, no processo "artificial" de criação dos partidos políticos sem uma origem orgânica; nas formas "permitidas" de organização dos trabalhadores através de sindicatos por categorias profissionais e atre-

Vide: DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

¹²Vide O'DONNEL Op. cit., 1988.

lados ao Estado; na conseqüente corporativização das demandas que não abrangem os interesses gerais dos trabalhadores em seu conjunto; no processo excludente da maior parte da população dos direitos sociais e do trabalho; na permanência da aceitação "consentida" de normas e práticas extralegais, etc.¹³

Tal como sugere O'Donnel, a burguesia e seus representantes no Brasil, não diferindo de outras burguesias, obtêm conquistas e êxitos sólidos e se constitui como classe e como sujeito político autoritário. Em outras realidades, no entanto, a crescente organização popular e as pressões dos subalternos a levaram para o caminho das negociações políticas e para concessões às demandas, permitindo assim alargar a democracia e a prática do exercício da cidadania¹⁴.

Em conseqüência da extrema concentração de poder, o processo político aqui forjado criou um tipo peculiar de cultura cívica onde as elites mandam ou, quando muito, concedem vantagens ou favores aos indivíduos que segundo seus critérios merecem, desde que prestem uma lealdade quase que canina, e que a ela se atrelam como a clientela fiel. E de forma mais ou menos explícita, com arranjos e mediações que variam entre as regiões, os estados e os municípios, historicamente, têm sido estas as práticas políticas predominantes. A burocracia estatal, os notáveis locais, os políticos (com exceções é claro), assim exercitam o enfrentamento das necessidades e demandas postas pela população. Atrelando a clientela aos pés e exigindo a lealdade (de forma subjacente ou através da violência), não permitem a organização popular, para não deixar emergir a consciência coletiva. Resta assim, para a maior parte da população, a exclusão, o desconhecimento dos seus direitos proclamados. Em conseqüência, o acesso aos ser-

Sobre a participação social e política dos trabalhadores no Brasil, vide, entre outros: SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro. Campus, 1979; AZEVEDO, Janete L. As políticas sociais e a cidadania no Brasil. **Educação & Sociedade**, São Paulo, (28), 1987; ABRANCHES, Sérgio. **Os desposuídos**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

¹⁴O'DONNEL. G. Op. cit., 1988.

viços públicos, às políticas sociais, quando ocorre, é tido como benevolência, dádiva, doação do Estado/pai, de alguns notáveis, dos benfeitores do povo.

É nesse contexto, onde poucos são os segmentos da população capazes de interferir e cobrar a democratização da máquina estatal e a transparência da gestão da coisa pública, que se coloca o desafio da descentralização da políticas sociais e da educação.

Tendo em vista este panorama geral, vale a pena lembrar, ainda, que ao se falar em políticas públicas, num plano mais abstrato, não se pode perder de perspectiva que subjaz ao conceito as relações de poder e de dominação existentes na sociedade e que o Estado é o *locus* da sua condensação, como sugere a abordagem de Poulantzas.

Um plano mais concreto, o conceito de políticas, traz embutido os recursos de poder que operam na definição destas políticas, cujo referente são os aparelhos de Estado que se materializam na máquina governamental. O fato de que as políticas públicas são, ao mesmo tempo, causa e conseqüência do avanço do capitalismo, em especial na sua fase monopólica, constitui um outro elemento, talvez óbvio, mas sempre importante de ser mencionado. Diferindo das suas formas e funções como proclamadas pelo liberalismo clássico¹⁵, na medida em que muda o padrão de acumulação, ampliando-se pela concentração e centralização dos capitais, a intervenção se acentua e se agudiza, tanto por meio das políticas econômicas, como do próprio Estado investidor/empresarial e das políticas de regulação capital/trabalho. Neste movimento, a crescente e contínua intervenção na economia e nas outras esferas da vida civil (intervenções cuja materialidade se expressa justo nas políticas públicas) vai configurando o caráter de interpenetração

Como se sabe, no período do capitalismo concorrencial, ao Estado era atribuído o papel de guardião da sociedade e as intervenções se materializavam para garantir as chamadas condições gerais da acumulação, mas respeitando as livres forças do mercado.

entre o público e o privado, estreitando-se os limites entre o político e o civil, politizando-se as relações sociais e privatizando-se os setores públicos, além de gerar o gigantismo da máquina estatal e de reforçar no seu interior o poder da burocracia que a compõe¹⁶.

Nas discussões sobre o processo de descentralização, torna-se imprescindível considerar o sistema de decisões no interior da máquina governamental, onde se define a agenda e as prioridades, explicitando e delineando a arena onde se embatem e se conflituam os interesses e as disputas pelas fatias de poder, no entanto, com a racionalidade conferida pelas estruturas de poder maior presentes na sociedade. É necessário considerar também que nem sempre quem está na máquina governamental detém o poder do Estado, principalmente quando suas características de gigante e interventor se desnudam nas diferenças entre Estado e regime político, que no Brasil tendem mais para separá-las nas discrepâncias do que aproximá-las na correspondência.

As políticas, ao serem definidas no interior da máquina governamental, já portam um processo político prévio que as precede e que podem acompanhá-las e marcá-las até os seus resultados. Mas podem sofrer influências neste percurso, ao serem incorporados interesses dos que têm recursos de poder e de barganha, para impor novo perfil e redefinir rumos, inclusive nos espaços locais¹⁷.

¹⁶Sobre as formas e funções do Estado capitalista no período monopolístico, vide dentre outros: SONNTAG, H. & VALECILLOS, H., orgs. **El estado capitalista contemporáneo**. México, SigloXXI, 1979; JESSOP, Bob. **Theories of the State**. New York. New York University Press, 1983, OFFE, Claus. *Theses on the theory of the State*. **New German Critique**. (6). 1975; CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas, Papyrus, 1986.

Sobre análises de políticas públicas, vide, entre outros: O'DONNELL G. & OSKAL, Oscar. **Políticas públicas y Estado en América Latina**. Algunas sugerencias para su estudio. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1974; LAMOUNIER, Bolívar. **Análise de políticas públicas. Quadro teórico-metodológico de referência**. São Paulo. IDESP. 1982, MARTINS, L. **Introdução ao estudo das decisões**. (texto inédito, s.d.; OFFE, C. & LENHARDT, G. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1984.

As marcas do Estado autoritário no Brasil, reforçadas pelos governos militares das duas últimas décadas, são a herança de que hoje somos portadores. Em particular, é sob o autoritarismo mais recente, justo no período em que se consolida a modernização da base material, através de um modelo de desenvolvimento econômico excludente e seletivo, que se deu a continuidade e se reforçou a anticidadania.

Não perdendo de perspectiva esses condicionantes gerais, é que tentaremos problematizar os impasses e possibilidades de descentralização, em seguida.

A descentralização em face dos desafios

Em virtude das questões até aqui abordadas, tomar a descentralização como estratégia para ampliar o espaço democrático significa não esquecer que se estará atuando sobre "o fio de uma navalha", devido as múltiplas determinações que interferem e interferirão nesse processo.

Há uma tendência em curso, posta principalmente por movimentos sociais dos grandes centros urbanos, que vem defendendo o fortalecimento do poder municipal na decisão, gestão e implementação das políticas sociais. Esta tendência parte do suposto de que os governos municipais, por serem o nível mais descentralizado do estado, são mais próximos dos cidadãos e, em conseqüência, de maior acesso e mais passíveis e permeáveis às demandas e pressões, bem como pode permitir um controle efetivo das formas de gestão dos serviços públicos pela sociedade civil¹⁸. Em tese, o argumento é justo e verdadeiro.

Contudo, há de se convir que apenas a proximidade física da máquina estatal não é suficiente, pois requer antes uma aproximação social e política da população, levando em conta o perfil das estru-

¹⁸

Esta tendência toma por base os argumentos da descentralização utilizada pela esquerda dos países da social democracia (Vide nota nº 7).

turas de poder que predominam no país. No entanto, em particular nos grandes centros urbanos é onde temos níveis maiores de organização das classes populares e o registro de algumas experiências positivas de participação, controle e gestão de políticas estatais. Mesmo assim, não se pode fazer um corte na realidade espacial brasileira. Sabemos que a população das periferias urbanas é penalizada pelos altos índices de pauperização e traz a marca histórica do domínio e da servidão. Em geral são os subempregados que integram o setor informal da economia e que, em grande parte, migraram do campo. Em consequência das necessidades de sobrevivência imediata, podem ser facilmente cooptados pelas formas tradicionais de atuação do poder conservador. Além do que, os movimentos que se aglutinam em torno de demandas típicas se desarticulam com facilidade, seja pela cooptação das lideranças, ou até porque o estado atendeu aquela reivindicação específica. Apesar do processo educativo que se gera na prática coletiva de demandas e pressões, caso não haja um horizonte além, o processo de politização e de participação não avança. Esta ambigüidade pode ser mais visível no processo eleitoral.

Sem dúvidas, a gestão de Mário Covas na prefeitura de São Paulo representou uma tentativa de democratização da máquina administrativa. No entanto, ele não conseguiu fazer o seu sucessor. Em 1984, foram decisivos os votos da periferia de São Paulo para eleger o prefeito Jânio Quadros. Situação semelhante ocorreu nas últimas eleições em Recife, quando o prefeito Jarbas Vasconcelos não elegeu o seu candidato, apesar do avanço da sua gestão em relação à participação popular.

É evidente que a análise do processo eleitoral recente não pode ser tão simples, em virtude deste intrincado momento da transição pós-constitucional. Certamente envolve também o fato de que a conjuntura política colocou a nu o conteúdo e as forças contraditórias em que vem se inserindo a proposta (ou não proposta) do PMDB, enquanto frente. Mas justamente, considerando "o fio da navalha", não se deve esquecer a performance do PT em relação ao seu crescimento e a sua vitória eleitoral em importantes centros urbanos. Em São Paulo, sabe-se do peso que representaram os vo-

tos da periferia para a eleição de Luiza Erundina. No que implique as controvérsias das múltiplas propostas que porta o Partido dos Trabalhadores, é inegável que se poderá viver no país a primeira experiência histórica de um tipo de participação política advinda do conteúdo de um partido, com bases em propostas "dos de baixo" e que poderá criar frutos na direção da democratização das máquinas administrativas municipais.

Tomando mais especificamente a questão das políticas de educação, principalmente ao final de 1985, começou a ser posta em prática um tipo peculiar de descentralização, acentuando os laços entre o poder central e as municipalidades e, em certo sentido, procurando esvaziar governos estaduais.

O Programa Nacional de Material Escolar (PNME) é indicativo dessa situação. Em 1986 sua implementação se realizou através de dois subprogramas: o módulo escolar estadual e o módulo escolar municipal. Este absorveu 34,4% dos recursos do programa como um todo (Tabela 4), e foi conveniado diretamente entre prefeitos e o executivo central. Pelas informações do Ministério, sabe-se que não contemplou todos os municípios do país, ou mesmo de uma das suas regiões. No entanto, não se conhece quais os critérios de escolha e seleção dos contemplados. A opacidade quanto à definição dos convênios sugere a hipótese da busca de legitimidade do poder central, através do favorecimento das suas clientelas ao nível local. A Tabela 4 mostra que na repartição dos recursos foram os municípios do Nordeste os mais contemplados (em 42,4%), justamente num ano eleitoral (1986), coincidentemente da região onde se encontram as bases de sustentação política de lideranças que estavam à frente do executivo central.

Colocando a outra face da moeda, é interessante registrar as possibilidades e potencialidades que sugerem um processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir de 1983 tiveram curso experiências nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, numa perspectiva diferenciada da do PNME. Os recursos da merenda escolar foram repassados aos governos estaduais. No Rio de Janeiro a compra dos gêneros

ficou a cargo do Estado. Em São Paulo, através da Secretaria de Educação, o governo estadual firmou convênios diretamente com as prefeituras e estas passaram a ter autonomia e responsabilidades para gerir os recursos e operacionalizar o Programa¹⁹. Nesta mesma direção, há experiências típicas da municipalização da merenda que merecem ser resgatadas. O processo de descentralização do PNAE significaria a possibilidade da compra de gêneros do local (inclusive *in natura*), reduziria os gastos de transporte, proporcionaria o respeito aos hábitos alimentares e poderia se constituir numa fonte geradora de emprego e renda, principalmente para os pequenos produtores dos municípios mais pobres. Poderá inclusive ser mais diretamente controlado pela comunidade, visto que a população local estaria mais próxima e envolvida com e na atuação do programa.

Dentro de uma perspectiva mais geral, as informações disponíveis sobre o PNME, o PNAE e o PNLD mostram a urgência de se estabelecer mecanismos de controle desde já, na instância do poder central e possivelmente na própria LDB. Não temos conhecimento do processo de decisão que os levou a serem incorporados ao texto constitucional, com as fontes de financiamento definidas. A sua importância, face às condições de vida dos alunos de 1º grau, é inquestionável; no entanto, o volume de recursos que envolvem e os interesses privados que sobre eles atuam, levam a questionar se não foram principalmente essas forças que influenciaram a inclusão na Lei, para além da meta de universalização/democratização da escola básica.

O programa Nacional do Livro Didático, apesar de algumas inovações positivas (como, por exemplo, a supressão do "livro descartável" e a participação dos professores na escolha dos livros que irão adotar), na verdade, vem sendo prioritariamente conduzido em função dos interesses e necessidades das empresas editoriais e gráficas. A situação é visível em seu principal ponto de es-

trangulamento: o atraso na entrega do material. Desde a ampliação do programa, os livros vêm chegando às escolas em meados do semestre, ou até mesmo próximo ao final do ano letivo. Sem querer entrar aqui no mérito da qualidade e adequação dos conteúdos das obras em função do processo de ensino-aprendizagem, há de se convir que o mérito da ampliação e da extensão da cobertura do PNLD se anula quando os alunos iniciam o ano letivo sem o material. E é nesta política onde a privatização do público fica mais evidente.

Em 1987, dos 55 milhões de livros que foram distribuídos, apenas cinco grandes empresas produziram 85% do total, cabendo a 40 editoras menores a produção dos 15% restantes. Sem esquecer que é o Estado o principal comprador das obras didáticas do país, em função mesmo do PNLD, os dados mostram a forte oligopolização do setor. No contrato que as empresas celebraram com a FAE, elas deveriam entregar as encomendas até 30 de dezembro de 1986, sob pena de multa. Através de negociações empreendidas pela Câmara Brasileira do Livro com o Ministério da Educação, o prazo foi prorrogado para 31 de janeiro de 1987. Mesmo assim, em março só 3% das encomendas haviam chegado às escolas²⁰. E apesar das multas e da responsabilidade social dos empresários com os alunos do 1º grau, prevaleceram os interesses privados, como expressou o depoimento do diretor da editora Atual: "... muitas editoras assinaram este contrato sabendo que não poderiam cumpri-lo. Mas se não o assinássemos estaríamos fora do programa. Os prazos eram irrealistas, mas não tínhamos outra saída"²¹...

Em janeiro de 1987, também causou estranheza o fato do Programa Nacional de Material Escolar ter sido simbolicamente inaugurado pelo Ministro da Educação no galpão da Empresa Transportadora Atlas²².

¹⁹POLÍTICA de alimentação e nutrição. In: BRASIL 1985, relatório sobre a situação social do país. Campinas. UNICAMP, 1987. v. 2, Cap. 2.

²⁰Vide **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 mar. e 15 e 23 abr. 1987.

²¹Depoimento à **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 15 abr. 1987.

²²**Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo**, edição de 24 de jan. 1987.

Não se desconhece também os problemas existentes com a merenda escolar. É comum a sua falta pelo atraso da entrega dos gêneros na escola, o que demonstra dificuldades advindas da centralização do programa. Também costumeiramente vemos denunciada pela imprensa a apropriação dos gêneros para outros fins, inclusive comercialização, principalmente nos municípios mais pobres.

De certo modo, vistos quase que "por fora" do cotidiano escolar, estes são problemas e desafios que políticas setoriais apresentam e que certamente não diferem dos de outras. No processo de decisão, gestão e implemento, os programas financiados com recursos públicos, advindos da população, não incorporam como prioridade os interesses daqueles para quem são definidos. Os pais, os alunos e os professores parecem passar ao largo de todo o processo por não terem canais de pressão, recursos de poder, ou até desconhecerem o direito que lhes cabe de reivindicar e de usufruir.

Considerando o presente e o horizonte a médio prazo, o redirecionamento desses programas é condição essencial para a universalização/democratização da escola básica. Quanto a um processo

de descentralização, a realidade aponta para algumas condições de possibilidade, mas que não terá êxito caso não estejam inseridos num processo de democratização da própria máquina estatal. O que é verdadeiro para qualquer tipo de mudanças que neles sejam imprimidas.

Em relação à sociedade como um todo, o novo texto constitucional já configura um processo de descentralização em curso, face à reforma tributária que começa a ser implantada. O conteúdo da descentralização, no entanto, não pode ser apenas financeiro. Pelo lado da máquina governamental significa realocar e redistribuir o poder centralizado para as outras esferas administrativas articulando-as com a sociedade, num processo de construção da cidadania historicamente inacabada. Neste quadro, um tipo de descentralização que privilegie substancialmente as municipalidades certamente gerará uma distorção, podendo dar continuidade à força que detém no presente o poder central. As novas atribuições das esferas administrativas devem redefinir o papel dos governos estaduais, como ponto de equilíbrio, e municipalizar as políticas que de mais imediato se configurem como possíveis de serem controladas pela clientela.

OLIVEIRA, Edir Figueira Marques de. **Educação básica: imposição política ou pressão social?** (análise histórica da educação no Estado do Acre- 1962-1983). Niterói, UFF, 1988. 311 p. tese (mestrado)

É, sem dúvida, a característica da "originalidade" que perpassa todo o trabalho elaborado por Oliveira. Constituindo-se em uma dissertação de mestrado, esta foge aos parâmetros usuais de apresentação deste tipo de publicação. Apesar da norma adotada não estar sujeita aos rigorosos padrões metodológicos onde figurariam listas de objetivos e hipóteses, o critério com que é tratado o tema enunciado deixa transparecer a visão clara da linha metodológica.

Também "original" é a combinação do tema escolhido com o referencial teórico adotado. É feita uma análise da história da educação no Estado do Acre, no período que vai de 1962 a 1983, à luz dos conceitos neo-marxistas presentes nas formulações teóricas do atualíssimo pensador italiano Antônio Gramsci. O foco central da análise está situado na busca da compreensão dos mecanismos populares de luta pela educação básica.

Com o intuito de fornecer ao leitor uma visão global do contexto em que estão inseridas as questões educacionais observadas, a autora procura retratar o jogo de forças que inclui os setores político-social e econômico no Estado do Acre.

A fim de que tal tarefa seja levada a termo, são salientados três objetivos que constituem o mote de todo o trabalho. Como bem coloca Oliveira, são objetivos de sua dissertação "resgatar a memória do povo acreano quanto à política educacional e o jogo de correlação de forças entre as classes fundamentais em torno de sua determinação, no período de 1961 a 1983 (...); detectar o papel dos intelectuais neste processo (...); e "investigar em que nível a política

educacional do Estado reproduziu a ideologia e as diretrizes políticas da educação federal e em que medida os administradores educacionais possuíam uma concepção filosófica que os direcionasse na adequação dessa política às demandas sociais por educação básica".

A metodologia adotada, conforme o exposto pela autora, fundamenta-se nas bases do materialismo dialético como "guia para a investigação social".

Este método constituiu-se em ferramenta de extremo valor já que, através dele, é que, "de posse dos fatos", foi possível retomar "a teoria política de Gramsci para reinterpretá-los". "Enveredava pela história da educação brasileira para apreender a conjuntura nacional, com suas determinações históricas".

A justificativa para o estudo da história da educação no Acre baseia-se na constatação da precariedade, tanto em termos qualitativos como quantitativos, das produções deste tipo no país. No caso específico do Estado do Acre, há notícias de apenas uma iniciativa neste campo, que trata a história da educação acreana dentro de uma perspectiva meramente descritiva dos fatos até a data de 1962.

Dessa forma, a iniciativa proposta pela autora de historizar a origem da manifestação popular em torno da democratização da escola básica "é pioneira. Para tanto, escolheu os anos de 1962 e 1983, que, segundo sua percepção, constituem marcos democráticos, já que o período intermediário que vai de 1962 a 1983 é marcado pela presença do estado ditatorial.

Ao contrário do que sugere o título do trabalho, que traduz posições aparentemente antagônicas e excludentes, "imposição política ou pressão social", o trabalho tenta traduzir o "balanço do jogo contraditório", onde se dá a correlação de forças das classes fundamentais em torno da política educacional".

Sendo assim, houve necessidade de se buscar elementos de características dinâmicas e totalizadoras que concorressem para a reconstituição do período histórico em questão. Desse modo, o matéria/ utilizado foi de origem e qualidade variadas. Constituições, leis estaduais, planos e propostas orçamentárias, relatórios, mensagens e discursos de dirigentes, atas da Assembléia Legislativa, Conselho Estadual de Educação e Secretaria de Educação, bem como depoimentos de pessoas participantes de eventos de importância para a história da educação acreana contribuíram para a reconstituição precisa dos fatos selecionados.

Entretanto, como bem ressalta a autora, mais importante que o conhecimento dos fatos é a sua compreensão, e a análise desses se dá com base em dois referenciais. Um deles, baseado em Saviani (1987), trata da periodização utilizada para o estudo histórico, e outro, fundamentado na teoria política de Gramsci, colaborou para a categorização e caracterização dos períodos. Os conceitos tomados de Gramsci foram os de **Estado, bloco histórico, intelectuais orgânicos, partido político, relação pedagógica**, entre outros.

O trabalho constitui-se de três capítulos, uma introdução e conclusão. A divisão dos capítulos segue o roteiro de Saviani(1987), sendo que o primeiro capítulo trata do "Período da Democracia Restrita", de 1962a 1964; o segundo aborda a instalação da "democracia excludente", de 1964 a 1970, e o terceiro analisa a consolidação do período da "democracia excludente", de 1971 a 1973, além de focalizar o período em que se dá o início da "reorganização popular em torno das pressões pela educação", que é estudado até o ano de 1983.

No trato das informações, a autora ressalta a necessidade de recontextualização da teoria de Gramsci para que seja adequada ao conjunto de fatos selecionados nesse trabalho. Para tanto, classifica a situação social brasileira como uma sociedade capitalista dependente, periférica, e coloca que é, nesse contexto, que deverá ser compreendido o suceder dos fatos históricos que formam o panorama educacional no Acre.

O capítulo primeiro, que se constitui na análise do período da democracia restrita (1962-1964), mostra que este é marcado pela emancipação política do Acre, de território a estado, concluindo um processo que se arrastava desde o início do século. Este processo conviveu no setor educacional com a pedagogia de Paulo Freire e o Movimento de Cultura Popular, chegando ao novo estado por via oficial. Apesar do clima progressista existente no país em diversos setores, o educacional continuava recebendo pouca atenção. Inclusive, ressalta a autora, o início da desnacionalização nos processos de formação de educadores, desenvolvidos a partir dos acordos Brasil — EUA, que tomavam impulso àquela época.

Referindo-se às categorias explicitadas por Gramsci, a autora enxerga, nesta fase, a formação de um novo bloco histórico, oriundo da associação da c/asse política — emergente com a emancipação do Acre a estado - e a sociedade civil, e verifica a ação de intelectuais nesses processos de organização. Entretanto, estes intelectuais ainda eram formados nos grandes centros, já que o ensino superior ainda não estava organizado no estado.

O segundo capítulo estuda a instalação do período da democracia excludente (1964-70), que chega marcado pelo golpe militar e pela exclusão da sociedade civil da participação política.

O então governador do estado, eleito diretamente pela população no período anterior, é forçado a renunciar e em seu lugar é nomeado um membro do exército. Tem início, como cita a autora, o processo de ruptura do bloco histórico emergente no momento em que forças reacionárias instalam-se no poder. A sucessão de fatos demonstra que à semelhança de todo o país, o Acre sofre conseqüências diretas da forma de governo ditatorial. Iniciam-se, também, a desburocratização do Legislativo, a hipertrofia de Executivo, a repressão aos intelectuais de esquerda e a censura à imprensa; a administração centraliza-se e toma forças em processo de modernização administrativa. Neste processo inclui-se a prática do planejamento e a formação de intelectuais através de convênios com a USA/D, com base nos princípios do "pedagogismo" e do "psicologismo".

Outra característica essencial desse período fica por conta das ideologias de segurança e desenvolvimento, presente nos planos de educação e da ideologia da ascensão social via educação, como é explicitado no Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970, e como consequência direta da importação da Teoria do Capital Humano, como referencial adotado para explicar e motivar as mudanças realizadas nos setores sociais e, em especial, no setor educacional.

Neste mesmo período, é criado o salário-educação, por pressão da demanda ao ensino médio, e tem início o longo processo de instalação do ensino superior no Acre. Paralelamente, os atos de cooptação dos estudantes tornam-se mais eficientes, a exemplo do Projeto Rondon e da obrigatoriedade das disciplinas Educação Moral e Cívica e Estudos dos Problemas Brasileiros.

O terceiro capítulo trata do período de afirmação da democracia excludente (1971-73) e, como coloca a autora, é no governo Médici que se instala o "autoritarismo triunfante", havendo, entretanto, uma passagem lenta e gradual para uma democracia relativa nos governos Geisel e Figueiredo. Esta passagem mais do que fruto de efetiva organização das camadas populares foi uma estratégia de conciliação política. Nesse período o Acre reconheceu uma época de franco desenvolvimento econômico, com apoio ao pequeno e médio produtor rural.

Contudo, é mais no final do período, especialmente de 1979 a 1983, que é clarificado o jogo de correlação de forças dos intelectuais orgânicos das classes fundamentais com reflexos diretos na educação. Há luta pela conquista da hegemonia, tanto política quanto econômica. O cerco começa a se fechar em torno da conquista hegemônica quando do engajamento dos intelectuais orgânicos em diversos setores tais como a igreja progressista, os sindicatos e associações diversas.

A política educacional, nesse período, caracteriza-se, então, por sua expansão e extensão. Entretanto, instala-se, tanto a nível nacional quanto estadual, o dilema qua/idade-quantidade. E é com base na luta pela escola pública que a educação se torna uma das bases das reivindicações populares, que já se organizam de modo mais efetivo.

Concluindo, a autora coloca que a história da educação no Acre traz, acima de tudo, a explicitação do papel do intelectual, sobretudo o da educação, nos processos de manutenção ou transformação social, enfatizando a importância que assume a categorização de intelectual orgânico presente na teoria política de Gramsci. Ressalta, neste ponto, a atuação dos padres da Igreja Católica, que passaram de intelectuais tradicionais a orgânicos.

Demonstra, ainda, que as relações pedagógicas não estão restritas à escola, e que se manifestam essencialmente nos mecanismos de organização para a participação.

Explicita que as instituições, como igreja, imprensa, escola, se mantiveram ao longo do período estudado, ora vinculadas à ideologia dominante, ora ligadas aos processos de modificação social.

Fica desta forma caracterizado o panorama sócio-político no estado do Acre, que demonstra a situação de dependência externa e interna de uma região que busca sua autonomia, tanto cultural quanto política. A importância da educação se dá dentro dos padrões explicitados por Gramsci, no contexto da consolidação de novo bloco histórico, através da formação de intelectuais orgânicos que levariam as classes populares à luta pela hegemonia.

Glucia Melasso Garcia

LEROY, Noêmia Maria Inez Pereira. **O gatopardismo na educação** — reformar para não mudar: "o caso de Minas Gerais". Rio de Janeiro, Dois Pontos, 1 987, 1 68p.

O livro "O gatopardismo na educação", de Noêmia Leroy, tem por objetivo principal demonstrar como a administração educacional é orientada basicamente por critérios burgueses, que refletem os interesses da classe dominante, e como as grandes reformas do setor educacional voltadas para a modernização do ensino mostram, ainda, seu caráter conservador, apesar de aparentemente transformadoras.

Inicialmente, Leroy explica a expressão "gatopardismo", que teve sua origem no romance **Il Gattopardo**, de Giuseppe Tomasi, em que o autor faz uma síntese de sua experiência humana e, num "misto de biografia, história e ficção", descreve as articulações das elites italianas que, no processo de unificação da Itália, apoiavam as mudanças formais com o intuito de conservar substancialmente o status quo.

Com base neste fato, a autora, utilizando-se de uma pesquisa participante (o caso de Minas), fez um estudo analógico da nossa realidade educacional brasileira, mostrando que as reformas ocorridas na área da educação constituem também uma história que se aproxima do **Il Gattopardo**. É um pouco dessa história que Noêmia procura contar neste livro, compreendendo as seguintes partes:

- 1ª) uma introdução geral sobre o âmbito da problemática e uma perspectiva teórica;
- 2ª) a administração do ensino de 1º grau — o caso de Minas Gerais (período de 1930a 1974);
- 3ª) desvendando os tramados do poder na administração educacional;

4?) conclusão: das questões básicas do trabalho ao horizonte de uma nova problemática.

Na primeira parte, introdutória, a autora traça um perfil do trabalho (resultado da dissertação de mestrado em educação — FGV/RJ), mostrando com objetividade os fenômenos da irrelevância da educação como geradora de uma consciência crítica e via de acesso universal ao saber; manipulação política que se verifica no sistema educacional e como a administração educacional é comandada basicamente por critérios políticos, que refletem os interesses da classe dirigente.

Para refletir melhor sobre estes fenômenos desafiantes, a pesquisadora escolheu para campo de pesquisa a 4ª DRE (4ª Delegacia Regional de Ensino — Caratinga-MG). Assim, ao fazer uma reconstrução histórica da administração do ensino em Minas Gerais, Leroy registra a exatidão de sua hipótese de que "a administração pública encarregada de realizar uma proposta educacional do Estado é comandada por critérios políticos que, em última instância, refletem os interesses dominantes. A racionalidade técnico-administrativa é utilizada para permitir a manipulação do sistema educacional".

A autora procura fundamentar esta hipótese a partir de uma concepção de Estado — o Estado capitalista — que, como expressão de uma sociedade de classes, tem nesta seu ponto de referência. Por isso, a dinâmica da sociedade de classes é permeada por contradições próprias das relações sociais que se estabelecem em seu interior, entre classes antagônicas. Surgem daí as mediações político-ideológicas, cujos portadores são as classes sociais"... Portanto, o quadro teórico em que fundamenta sua hipótese foi construído de modo a abarcar alguns dos elementos indispensáveis à compreensão dessas relações sociais.

Esta hipótese foi comprovada por meio da análise empírica dos interesses que determinaram a estrutura administrativa das Delegacias Regionais de Ensino (71- 74) e dos procedimentos, através dos quais setores da classe dominante manipulam o sistema estadual de ensino, para ampliar sua influência como grupo político e perpetuar-se no poder. Para chegar a esta conclusão, a pesquisadora fez um estudo da organização administrativa desse sistema a partir de 1930, com a utilização da documentação existente.

Ainda no âmbito da problemática, a autora questiona as modalidades do uso privilegiado do sistema educacional pela classe dirigente, através dos quais opera a dominação e a exploração, fruto do sistema capitalista. Surge, ainda, outra hipótese: a de que existe uma hegemonia ideológica, ou se/a, a dominação que se realiza através das organizações administrativas da educação.

Leroy afirma que, embora não pretendesse elaborar um quadro teórico, sentiu a necessidade de fazê-lo, em virtude do embasamento de suas indagações. Por isso, com a leitura de Gramsci (1980) e O'Donnell (1981), foi possível uma melhor compreensão da sua experiência e/ou estudo de caso, em Minas Gerais. Nesta perspectiva teórica, a autora considera que estes dois cientistas (Gramsci e O'Donnell) foram decisivos na formulação dos pressupostos teórica de seu trabalho, quando afirma que "sem a análise teórica de Gramsci, teria sido impossível entender a ação do Estado enquanto poder político e sua influência nas transformações sociais. "

A autora esclarece, ainda, que a estrutura da sociedade capitalista requer a criação de recursos que garantam a sua sobrevivência. Neste aspecto, por exemplo, o trabalhador é visto como livre para vender sua força de trabalho, assim como o capitalista é livre para comprá-la. Essa aparência de sujeitos livres e iguais que se dá no plano econômico deve encontrar o equivalente no plano político. Por outro lado, os limites de atuação de uma e de outra parte (capitalista e trabalhador assalariado), visam manter as relações sociais de produção, cerne da sociedade capitalista.

Assim, Leroy conclui que o poder de coerção do Estado origina-se da

própria estruturação da sociedade enquanto capitalista. Esta coerção é legitimada pela classe dominante, enquanto que a classe dominada, por não ter espírito crítico desenvolvido, deixa de questionar não só a coerção, como também sua base de sustentação.

Na segunda parte, a pesquisadora retoma a história da administração do ensino de 1º grau — "o caso de Minas Gerais" — compreendendo os anos 30 com uma breve referência ao período anterior — até os anos 70. Fica evidenciado que a administração educacional é comandada por critérios políticos e que refletem os interesses da classe dirigente.

Para uma compreensão mais clara dessa evolução, não só regional mas também nacional, a autora estabeleceu uma divisão em períodos coincidentes com as iniciativas mais relevantes em educação, especificamente em Minas Gerais.

Período anterior a 1930

Não existia uma política nacional de educação. As reformas realizadas pelos Estados da Federação foram isoladas e de forma fragmentada.

Período de 1930 a 1964

Em 1930, o governo provisório criou o Ministério da Educação e Saúde, já uma iniciativa da organização administrativa de ensino a nível nacional.

*Com a Constituição de 1934, a **obrigatoriedade e gratuidade** do ensino primário foram colocadas pela primeira vez, sem diretrizes estabelecidas. Esses princípios só foram consagrados na Constituição de 1946 (Lei Orgânica do Ensino Primário), quando se estabeleceram diretrizes para o ensino nacional.*

Só em 1950 é que a administração do ensino começou de fato a ser organizado como exigência da Constituição de 1946, principalmente com a criação do Conselho Escolar, que era composto da elite local (Prefeito, Juiz e Vigário).

Leroy mostra o desdobramento da estrutura administrativa do ensino primário no Estado de Minas (de 1950 a 1964). O novo Código do Ensino Primário só foi aprovado em 1962, juntamente com as Delegacias Regionais, cuja estrutura só foi efetuada em 1964. Nesse contexto deu-se, também, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (Lei nº 4.024/61). Nessa ocasião a oferta educacional já era explorada nas campanhas eleitorais. "Os políticos à cata de votos prometem escolas por todos os recantos do país (...) Desta forma foram construídas escolas em muitos pontos do Brasil, sem que houvesse a mínima preocupação com a qualidade do ensino oferecido ou com a formação dos professores. "A obrigatoriedade do ensino não recebeu na Lei nº 4.024/61 (LDB) o tratamento que se esperava.

Leroy esclarece que foi nesse período que as manifestações da sociedade já exigiam uma Reforma da Educação Brasileira. Assim é que "surgiram naquela época iniciativas que visavam atingir as camadas populares. Por exemplo: em torno de Paulo Freire formaram-se grupos de trabalho, para a aplicação do novo método de alfabetização (...), cujo alvo principal é desencadear, através de aprendizagem de técnicas da leitura e escrita, o processo de libertação."

Período de 1964 a 1974

Foi nesse período que surgiu a Reforma Administrativa, preconizada pelo Decreto-Lei nº 200/67, cujas diretrizes foram estendidas aos estados e tinha como princípios básicos: a) planejamento; b) coordenação; c) descentralização; d) delegação de competência; e) controle.

O novo modelo indicava a educação como um dos recursos para seu sucesso.

Nesse período foram realizadas as Reformas Universitária (Lei nº 5.540/68) e a do Ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/71), ambas calcadas no modelo burguês norte-americano.

No governo Rondon Pacheco (1971-1976), foi elaborado o Plano

Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES), destinado à economia mineira como um todo. Para a área de educação, o PMDES definia as seguintes orientações:

- universalização do ensino, na faixa etária dos 7 aos 14 anos;
- redução do analfabetismo junto a adolescentes e adultos;
- formação de técnicos de nível médio, conjugada às necessidades ocupacionais do setor produtivo;
- busca da integração da unidade nacional à comunidade, através da escola-empresa;
- desenvolvimento da pesquisa, dando condições aos pesquisadores para a experimentação de modernas tecnologias no setor educacional;
- modernização da estrutura da Secretaria da Educação.

Para a implantação dessas orientações, foram considerados diversos aspectos: educação "como investimento", como "serviço social básico" e como "integração da unidade escolar à comunidade". No tocante à educação como investimento, opinou um dos entrevistados: "a visão de investimento não era uma idéia simplesmente econômica e sim uma idéia de que investindo em pessoas criar-se-ia uma boa sociedade". No que se refere à educação como "serviço sócio/básico", "seria a educação incluída na série de serviços que toda a população deve ter: saúde, moradia, vestuário e educação".

As DREs, esclarece Leroy, tornaram-se órgãos regionais de execução da Secretaria do Estado, prestando serviços de descentralização, mas por outro lado, permaneceram como setores de fiscalização policialesca e representaram, também, um eficiente recurso de dominação ideológica, baseado nos aparelhos ideológicos do Estado.

Na parte relativa ao desenvolvimento das tramas do poder da administração educacional, a autora mostra a ideologia propagada pelo grupo dirigente sobre as exigências da racionalidade técnica. Falta, entretanto, ver as contradições que emergem desse processo e como são percebidos pelos técnicos e usuários. O tipo ideológico da administração do ensino de 1º grau estava sustentado nos seguintes

pontos: 1) eficiência do ensino; 2) participação da comunidade; 3) descentralização administrativa.

Na conclusão sobre as questões básicas do trabalho, Leroy faz uma síntese dos capítulos 1 e 2, apontando a relação entre os pressupostos teóricos e a experiência vivida no estudo de caso na 4ª DRE/MG, sobretudo no que se refere às reformas administrativas educacionais, cujos resultados indicam sempre a manipulação da classe dominante.

A autora relembra, ainda, com propriedade, a repercussão do "I Congresso Mineiro de Educação", promovido no governo Tancredo Neves, MG, em que foi lançado um documento-base intitulado **Educação para Mudança**, que analisava os reflexos da crise econômica e social no processo educacional brasileiro. Esse documento afirma que o compromisso maior era com a "mudança" e que "a construção da democracia (...) implica também a mudança da prática política e pressupõe perspectivas novas, tanto na ação administrativa, como na participação da comunidade". Conclama todos os setores da sociedade e "profissionais da Educação de todos os níveis", no sentido de participarem de um processo de discussão ampla e aberta sobre questões da educação e a busca de soluções para seus problemas.

O I Congresso Mineiro de Educação realizou-se em três etapas, a primeira ao nível das escolas/municípios, seguindo-se a etapa regional e culminando na estadual, em observância aos objetivos fundamentais:

- realizar um diagnóstico da situação educacional de Minas Gerais com o concurso de professores, alunos, pais, servidores e elementos da comunidade;
- conhecer propostas pedagógicas em desenvolvimento nas escolas e que abrangessem desde a alfabetização até a administração, incluindo a pré-escola e todos os níveis de ensino;
- sistematizar as propostas das várias categorias para o estabelecimento de uma política de educação para a sociedade brasileira.

Leroy focaliza, também alguns questionamentos sobre a educação escolar nesse novo período de renovação, manifestando a espe-

rança de que a nova escola, ao lado da transmissão do saber, capacite o educando para o exercício da cidadania, dando-lhe, assim, condições de compreender e transformar a realidade em que vive.

Finalmente, a autora aponta os avanços desse Congresso em que foram estabelecidos os fundamentos para uma política educacional mineira. Concluiu-se que a escola pública precisa ser colocada de maneira universal, para atendimento, em particular, da população marginalizada. Este é um direito pelo qual se tem que lutar em nome do princípio da **universalização do ensino básico**.

Leroy esclarece, ainda, que as reformas educacionais não têm produzido mudanças substanciais como esperava, em virtude dos seguintes motivos: a) o poder não tem realmente mudado de mão; b) os novos intelectuais do sistema educacional não encontraram um interlocutor coletivo, para reforçar suas propostas; c) a grande maioria dos técnicos são ainda tradicionalmente ligados à classe dominante e/ou imbuídos de uma visão tecnicista; d) há ausência de uma prática democrática que impede as pessoas de serem capazes de encaminhar propostas e ocuparem espaço. Sobre este aspecto, propõe Leroy: "se queremos realmente reformar o conjunto do sistema educacional, impõe-se uma ampliação da dinâmica do colegiado (...) Este é, a meu ver, o mínimo indispensável para que se faça alguma transformação no ensino, sem o que ele continuará a serviço da mesma dominação ideológica e manipulação político-partidária, apesar de uma nova roupagem.

Em suma, **O gatopardismo na educação**, de Noêmia Leroy, trata-se de um estudo histórico/crítico sobre as reformas administrativas no setor educacional, que, no seu entender, têm sido superficiais e conservadoras.

Por isso, especialistas na área de educação recomendam este livro, sobretudo àqueles que atuam em planejamento, política educacional, história da educação, sociologia da educação, economia da educação, fundamentos da educação, administração educacional e filosofia crítica da educação.

Samuel Aureliano da Silva

CONDIÇÕES PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO BÁSICO

ANDRADE, Beatriz Martins de. **O discurso educacional do Maranhão na primeira República**: uma análise de conteúdo. Rio de Janeiro, FGV, 1983. 158p. tese (mestrado)

ARAÚJO FILHO, Luís Soares de. O professor: formação, carreira/ salário e organização política; reflexões por uma organização politicamente competente. **Em Aberto**, Brasília, 6(34): 1-10, abr./jun. 1987.

_____. Rumos da educação brasileira. **Em Aberto**, Brasília, 25(6):9-16, jan./mar. 1985.

ARROYO, Miguel G. A administração da educação é um problema político. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, 1(1):122-29, jan./jun. 1983.

_____. A escola e o movimento social: relativizando a escola. **ANDE**, São Paulo, 6(12):15-20, 1987.

_____. Escola, cidadania e participação no campo. **Em Aberto**, Brasília, 1(9):1-6, set. 1982.

_____. **Política, administração pública**; política, administração da educação. Brasília, ANPAE, 1979.

ASPECTOS da municipalização do ensino de 1º grau. Salvador, UFBA, 1975.

ASSIS, Múcio Camargo. **Política educacional, democratização do ensino e fracasso escolar**: do discurso à realidade. São Paulo, PUC, 1982.

ASSOCIAÇÃO Nacional de Educação. A formação do educador. São Paulo, 1981.

AZANHA, José Mário Pires. Obstáculos institucionais à democratização do ensino em São Paulo. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, 10(1):138-45, 1984.

_____. Situação atual do ensino de 1º grau (pequeno exemplário de desacetos). **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, 10(1):5-9, jan./jun. 1984.

BAETA, Anna Maria Bianchini et alii. O fracasso escolar; o estado do conhecimento sobre evasão e repetência no ensino de 1º grau no Brasil (1971-1981). **Em Aberto**, Brasília, 1(6):1-6, maio 1982.

BARRETO, Elba Sá. Contribuição para a democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (34):84-7, 1980.

_____. **Ensino de 1º grau**; intenção e realidade. São Paulo, FCC/CNPq, 1980.

_____ & ALVES, Maria Leila. Buscando a superação do fracasso escolar na rede estadual paulista. **Em Aberto**, São Paulo, 4(33):11-6, jan./mar. 1987.

_____. Ensino de 1º e 2º graus, intenção e realidade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (30):21-40, set. 1979.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular**: um estudo sobre a educação de adultos. São Paulo, Pioneira, 1974. 189p. (Biblioteca pioneira de ciências sociais)

- BEISIEGEL, Celso de Rui. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. **ANDE**, São Paulo, 1 (1):49-56, 1981.
- BIERRENBACH, Maria Inês R.S. **Política e planejamento social no Brasil**: 1 956-1 978. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1982.
- BONAMIGO, Euza Maria de Rezende. Primeira série do 1º grau: ponto de estrangulamento. **Em Aberto**, Brasília, 6(33):17-29, jan./mar. 1987.
- BORBA, Sérgio da Costa. **O problema do analfabetismo no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1984. 71p.
- BOSI, Alfredo. Dez argumentos pelo ensino público e gratuito. **Perspectiva**, Erechim, 8(26):99-103, set. 1983.
- BRAGA, Ronald. O MEC e o poder. **Educação Brasileira**, Brasília, 6(13):87-110, 2º sem. 1984.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- _____. et alii. **O educador: vida e morte**; escritos sobre uma espécie em perigo. 4.ed. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1983. 137p. (Biblioteca de educação, 1).
- BRANDÃO, Zaia. A formação dos professores e a questão da educação das crianças das camadas populares. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (49):54-7, fev. 1982.
- _____. **Democratização do ensino**: meta ou Mito? Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1979.
- BRASIL 85: relatório sobre a situação social do país. Campinas, UNICAMP, 1986. 2v.
- BRASIL Ministério da Educação. **Educação para todos** - caminho para mudança. Brasília, 1985. 12p.
- _____. Coordenadoria de Comunicação Social. **Aspectos da organização e funcionamento da educação brasileira**. Brasília, 1985. 153p.
- _____. Secretaria Educação Básica. **O Nordeste no horizonte de 15 anos**; uma estratégia para um programa de educação básica. Brasília, 1987. 1v.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano de apoio à educação básica**. Brasília, MEC, 1983. 1v.
- _____. **Educação para o meio rural — ensino de 1º grau**: política e diretrizes de ação. Brasília, MEC, 1979.
- _____. Departamento de Ensino Fundamental. **Educação para o meio rural — ensino de 1º grau**; política e diretrizes de ação. Brasília, MEC, 1978. 61 p.
- CALAZANS, Maria Julieta Costa. **Caracterização de programas de educação rural no Brasil**: algumas experiências das três últimas décadas. Rio de Janeiro, IESAE, 1971.
- _____. **Educação rural no contexto de uma região**: necessidades e perspectivas. Rio de Janeiro, FGV, IESAE, 1980.
- _____. **Estudo retrospectivo da educação rural no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, IESAE, 1979. 166p.
- _____. **Estudo retrospectivo dos programas de educação rural no Brasil**. Brasília, FGV, IESAE/INEP, 1984. 92p.
- CAMPOS, Maria Malta. **Escola e participação popular**; a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo. São Paulo, USP, FFCL, 1982. tese (doutorado)
- CARNEIRO, Eliana Maria França. **Educação em Goiás de 1964 a 1978**; a política que não é a do ensino. Rio de Janeiro, FGV, 1984. 263p. tese (mestrado)

- CARTA brasileira de educação democrática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, **67(156)**:403-10, maio/ago. 1986.
- CARVALHO, Inaiá M. de. A escolarização em famílias da classe trabalhadora. **Cadernos do CEAS**, Salvador (83):44-59, jan./fev. 1983.
- CARVALHO, José de. Perspectiva da educação na democracia. **AMAE educando**. Belo Horizonte, **18(174)**:22-5, set. 1985.
- CENTRO de Estudos Rurais e Urbanos. **Nível de escolarização, educação informal e procura educacional em populações rurais e urbanas do estado de São Paulo**. São Paulo, CERU/INEP, 1978. 3v.
- CENTRO Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional. **A questão do professor leigo**. São Paulo, 1985. 322p.
- _____. **Dia nacional de debate sobre educação**; síntese e perspectivas. São Paulo, 1985. 55p.
- _____. Divisão de Pesquisa e Desenvolvimento. **A questão do professor de 1º grau**. São Paulo, 1981. (Caderno informativo, 1)
- CENTRO de Pesquisas e Avaliações Educacionais. Educação da criança das classes trabalhadoras brasileiras. **Educação & Sociedade**. São Paulo, **1(4)**:15-22, set. 1979
- CHAGAS, Valnir. **Educação brasileira**; o ensino de 1º e 2º graus: antes, agora e depois? 4.ed. São Paulo, Saraiva, 1984. 406p. 406p.
- CHALOUB, Suraya Benjamin. Democratização do ensino; projeto fundamentalmente político. **Revista de Educação AEC**, Brasília, **12(49)**:40-9, 1983.
- CONFERÊNCIA Brasileira de Educação, 2, 1982. **Anais**. São Paulo, Parma, 1982. 335p.
- CONTRERAS, Rolando Nelson Pinto. Algumas reflexões sobre a educação pública no Ceará. **Educação em Debate**, Fortaleza, **4/5(2/1)**:1-20, jul. 1982/jan. 1983.
- CORBEIL, Lionel C.S.C. Como assegurar educação para todos. **Boletim de Documentação & Informação Técnica**, São Paulo (564):7-12, dez. 1983.
- COSTA, Ana Maria Castelli Infantosi da. **A escola na República Velha**; expansão do ensino primário em São Paulo. São Paulo, EDEC, 1983. 162p.
- CUNHA, Luiz Antonio R. da. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975. 293p.
- _____. A educação nas constituições brasileiras: análises e propostas. **Educação & Sociedade**, São Paulo (23):5-24, abr. 1986.
- _____. Em defesa do ensino público. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, **3(13)**:46-8, jul./ago. 1984.
- _____ & GÓES, Moacyr de. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1986. 96p.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Tendências do ensino no Brasil hoje. **Educação & Sociedade**, São Paulo, **8(25)**:44-54, dez. 1986.
- _____ et alii. **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. São Paulo, Cortez, 1985. 160p.
- DAMASCENO, Maria Nobre. As desigualdades educacionais no Nordeste como um fenômeno estrutural. **Educação em Debate**, Fortaleza, **6/7(2/1)**:29-52, jul./dez. 1983, jan./jun. 1984.

- DAMASCENO, Maria Nobre. Oportunidades educacionais no ensino rural de 1º grau no Nordeste. **Educação em Debate**, Fortaleza, 4(1):125-138, jan./jun. 1982.
- DELORENZO NETO, Alberto. Os grandes problemas da educação. **Alternativa**, São Paulo, 3(5):13-21, jul. 1982.
- DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri, coord. **Velhos mestres das novas escolas**; um estudo das memórias de professores de 1º República em São Paulo. São Paulo, CERU/INEP, 1984, 169p.
- DEMO, Pedro. Educação e Constituinte. Brasília, **Em Aberto**, Brasília, 5(30):1-8, abr./jun. 1986.
- _____. Educação, cultura e poder: hipóteses sobre a importância da educação para o desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (41):12-21, maio, 1982.
- _____. **Perspectivas da educação**. Brasília, MEC, 1979.
- _____. A pobre educação pobre; alguns problemas da falta de recursos. **Educação & Sociedade**, Campinas, 3(8):75-96, mar. 1981.
- _____. **Pobreza sócio-econômica e política**. Florianópolis, UFSC, 1980.
- _____. Política social da educação e da cultura. **Educação**, Brasília, 9(33):65-80, jan./mar. 1980.
- _____. Política social e política educacional. **Educação Brasileira**, Brasília, 2(4):13-30, jan./jun. 1980.
- _____. **Política social nas décadas de 60 e 70**. Fortaleza, UFC, 1981.
- _____. Subsídios para a política e planejamento da educação. In: SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICA E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, Brasília, MEC/SG, 1979. **Relatório**. Brasília, MEC/DDD, 1979.
- _____, coord. **Estudo sobre indicadores do desenvolvimento sócio-educacional**. Brasília, INEP/CETEB, 1980.
- DIAS, Maria Tereza Ramos. **Desigualdades sociais e oportunidade educacional**; a produção do fracasso. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979. tese (mestrado)
- DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria de Educação e Cultura. **A escolarização no Brasil**; 7 a 14 anos, segundo o censo de 1980. Brasília, 1982.
- DOMINGUES, José Luiz. **O cotidiano de escola de 1º grau**; o sonho e a realidade. São Paulo, PUC, 1985. 183p. tese (mestrado)
- DUTRA, Ângela Valadares, coord. **A formação de professores em escolas normais**; um estudo avaliativo. Rio de Janeiro, FGV, IESAE/INEP, 1979. 2v.
- EDUCAÇÃO e democracia. **Cadernos do CEAS**; Salvador (83):60-3, jan./fev. 1983.
- A EDUCAÇÃO formal em debate. Ijuí, FIDENE, 1981. 68p.
- FÁVERO, Osmar. **Memória histórica do movimento de educação de base**: 1961-1971. São Paulo, PUC, 1982.
- FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. **Educação no Brasil**: o pacto do silêncio. São Paulo, Loyola, 1985. 12p. (Coleção educar, 2).
- FELDENS, Maria das Graças F., coord. **Crenças e realidades acerca da escola**. Porto Alegre, UFRGS/INEP, 1984. 242p.

- FELDMANN, Marina Graziela. **Estrutura do ensino de 1º grau: a proposta e a realidade**. 2.ed. Petrópolis, Vozes, 1984.
- FERRARI, Alceu R. Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes — resultados preliminares. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (52):35-49, fev. 1985.
- FERREIRA, Edson Aracy Menezes. **Evasão e repetência no ensino regular de 1º grau**; um estudo do custo. Porto Alegre, UFRGS, 1983. 10Op. tese (mestrado)
- FERREIRA, Maria Thereza Pinto. **A obrigatoriedade escolar na perspectiva dos direitos humanos**. Rio de Janeiro, UFRJ, 1982. 72p. tese (mestrado)
- FIGUEIREDO, Adiei T. de. **O Estado Novo e a educação no Maranhão (1937-1945)**. São Paulo, PUC, 1982. 165p. tese (mestrado)
- FLETCHER, P.R. A repetência no ensino de 1º grau: um problema negligenciado da educação brasileira. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, 3(1):10-43, jan./jun. 1985.
- _____. & RIBEIRO, Sérgio Costa. O ensino de primeiro grau no Brasil de hoje. **Em Aberto**, Brasília, 6(33):1 -10, jan./mar. 1987.
- A FORMAÇÃO do educador em debate. **Cadernos CEDES**, São Paulo, 1(2), 1981.
- FRANCO, Maria Laura P. Barbosa. O ensino de 2º grau: democratização? ou nem uma coisa nem outra? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (47):18-31, nov. 1983.
- FREIRE, Izabel Ribeiro. Le système scolaire **brésilien**; une approche socio-historique. Belgique, Université Catholique de Louvain, 1982. 2v. tese (doutorado)
- FREITAG, B. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo, Cortez, 1980.
- _____. Política social e educação. **Em Aberto**, Brasília, 4(27):1 -15, jul./set. 1985.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Política e financiamento da educação: sociedade desigual, distribuição desigual de recursos. **Cadernos CEDES**, Campinas (5):3-12, 1983.
- _____. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1984. 235p.
- _____. & MARTINS, Ricardo CR. As múltiplas faces da desigualdade no ensino público: indicações de uma pesquisa. **Fórum Educacional**, Rio de Janeiro, 6(4):53-64, out./dez. 1982.
- FUKUI, Lia Freitas Garcia, coord. **Escolarização e sociedade: um estudo de excluídos da escola**. Brasília, INEP/CERU, 1980.
- _____. & DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri. **Nível de escolarização, educação informal e procura educacional**. Brasília, INEP, 1980. 78p. (Estudos e pesquisas, 2)
- _____. et alii. Escolarização e sociedade: um estudo de excluídos da escola. **Educação & Sociedade**, São Paulo, 4(11):72-91, jan. 1982.
- GARCIA, Walter Esteves. Desafios da educação brasileira. **ANDE**, São Paulo (7):1984.
- _____. Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento. São Paulo, McGraw Hill do Brasil, 1976.
- GATTI, Bernardete. Sobre a formação de professores para o 1º e 2º graus. **Em Aberto**, Brasília, 6(34):11-5, abr./jun. 1987.

- GATTI, Bernardete, coord. **Educação e desenvolvimento social**. São Paulo, FCC/FINEP, 1983. 4v. anexos.
- GERSDORFF, Ralph C.J. Von. **Educação brasileira**; problemas e soluções possíveis. Rio de Janeiro, Agir, 1981. 171 p.
- GOUVEIA, Aparecida Joly. Democratização do ensino ou desescolarização da sociedade? **Ciência e Cultura**, São Paulo, 33(8):1072-8, ago. 1981.
- GUSSO, Divonzir Arthur. Escolarização e déficit escolar; os fatos e as versões. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, 1(2):23-36, jul./dez. 1982.
- INNOCENCIO, Neyde Rodrigues. **A formação do magistério de 1º grau**: reconstrução de uma política. Rio de Janeiro, FGV, IESAE, 1978. 161 p. tese (mestrado).
- JAGUARIBE, H. et alii. **Brasil 2000**: para um pacto social. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. 200p.
- KORFF, Eurico. **Custos do ensino de 1º grau**; uma análise do ponto de vista das finanças públicas. São Paulo, FGV/EAE/INEP, 1981. 142p.
- KUENZER, Acácia Zeneida et alii. A universalização da educação básica: em busca de uma metodologia para o diagnóstico das necessidades educacionais. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, 67(155):72-92, jan./abr. 1986.
- LEITE, Raimundo Hélio, coord. **O ensino de 1º grau nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**, s.l., MEC, SEPS/UFC/Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura, 1983. 3v.
- LENHARD, Rudolf. A qualidade do ensino elementar, o professor e a política. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, 1(2):136-54, jul./dez. 1983.
- LEROY, Noêmia Maria Inez Pereira. **O gatopardismo na educação**: reforma para não mudar (o caso de Minas Gerais). Rio de Janeiro, Dois Pontos, 1987. 168p.
- LEWIN, Helena. Educação e desenvolvimento no planejamento governamental brasileiro. **Em Aberto**, Brasília, 4(27):17-27, jul./set. 1985.
- LEWIN, Henry M. et alii. **Educação e desigualdade no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1984, 289p.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da escola pública**: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. São Paulo, Loyola, 1985. 149p. (Coleção educar, 1).
- LIBÂNIO, Anamaria Vaz de Assis. Ensino rural: subsídios para uma discussão. **Fundação J.P.**, Belo Horizonte, 14(1/2):2-12, jan./fev. 1984.
- LIMA, Lauro de Oliveira. Um projeto nacional de educação. **CADERNOS DO CEAS**, Salvador (79):79-84, maio/jun. 1982.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Política educacional no Brasil: despesa pública e desequilíbrios regionais. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, 23(3):87-110, set./dez. 1980.
- LODI, Lúcia Helena. **O conservadorismo pedagógico na formação do professor**. São Paulo, PUC, 1981. 165p. tese (mestrado)
- LOPES, Eliane Marta Teixeira. **Origens da educação pública**; a instrução na revolução burguesa do século XVIII. São Paulo, Loyola, 1981. 127p. (Coleção educação, 3)
- MACHADO, Anna Maria Marreco. **Seletividade no ensino de 1º grau**; fatores intra-escolares. Vitória, UFES, 1983. 279p. tese (mestrado)

- MACHADO, Lia Zanotta. **Estado, escola e ideologia**. São Paulo, Brasiliense, 1983. 242p.
- MACIEL, Marco. **Educação e liberalismo**. Rio de Janeiro, J.Olympio, 1987. 250p.
- MADEIRA, Felicia Reicher & MELLO, G.N., coord. **Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social**. São Paulo, Cortez, 1985.
- MARTINS, Maria Anita. **O professor como agente político**. São Paulo, Loyola, 1984.
- MAUPEOU, Yves de. Educação para uma sociedade mais justa; o posicionamento das famílias. **Tópicos Educacionais**, Recife, 1(21):153-60, 1983.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Aplicação de recursos financeiros em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (25):5-16, jun. 1978.
- _____. O financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais. **Em Aberto**, Brasília, 2(14):1-11, abr. 1983; **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, 1(2):70-87, jul./dez. 1983.
- _____. Financiamento da educação no Brasil; captação e aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrática. In: PROJETO Educação. Brasília, Senado Federal, UnB, 1970 v.4, p. 139-243.
- _____. Financiamento da educação no Brasil numa perspectiva democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (3):39-83, ago. 1980.
- _____. A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil. São Paulo, USP, 1981. 118p. (Estudos e documentos, 17)
- MELLO, Guiomar Namó de. Crescimento da clientela escolar e democratização do ensino; uma questão de definir a quem beneficiar prioritariamente. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (28):49-51, mar. 1979.
- _____. Educação do educador ou o difícil equilíbrio entre o reboquismo e o vanguardismo. **ANDE**, São Paulo, 1(2):4-5, 1981.
- _____. Educação escolar e classes populares: uma reflexão sobre o atual momento educacional e político do Brasil. **ANDE**, São Paulo, 3(6):5-9, 1983.
- _____. **Educação escolar: paixão, pensamento e prática**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1986. 191p.
- _____. Ensino de 1º grau: as estratégias da transição democrática. **Em Aberto**, Brasília, 25(6):17-27, jan./mar. 1985.
- _____. Ensino de 1º grau: direção ou espontaneísmo? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (36):87-91, fev. 1981.
- _____. **Escola nova, tecnicismo e educação compensatória**. São Paulo, Loyola, 1984. 64p. (Coleção espaço, 2)
- _____. Fatores intra-escolares como mecanismos de seletividade no ensino de 1º grau. **Em Aberto**, Brasília, 1(6):7-12, maio 1982.
- _____. **A formação do professor das quatro primeiras séries do 1º grau: sua evolução histórica e articulações com as mudanças ocorridas na escola elementar**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1985. 4v.
- _____. Um golpe fatal no ensino público. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 maio 1988. p.3.

- MELLO, Guiomar Namó de. **Magistério de 1º grau**; da competência técnica ao compromisso político. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1982. 151 p.
- _____. A prática na escola de 1º grau: do amor, acusação e bom senso à competência técnica e vontade política. São Paulo, PUC. 1981. 247p. tese (doutorado)
- _____. Universalização do ensino de 1º grau: as estratégias de transição democrática. **Interação**, Goiânia, 8(1-2):1-7, jan./dez. 1984.
- _____, coord. **Educação e transição democrática**. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985. 134p. (Coleção polêmicas de nosso tempo, 16)
- _____. et alii. **Educação e transição democrática**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1985. 134p.
- MAIA, Eny Marisa & BRITTO, Vera Maria Vedovelo. As atuais condições de formação do professor de 1º grau: algumas reflexões e hipóteses de investigação. **Em Aberto**, Brasília, 1(8):1-11, ago. 1982.
- MIRANDA, Marília Gouvea de. **Do cotidiano da escola**; observações preliminares para uma proposta de intervenção no ensino público. São Carlos, UFSCAR, 1983, 158p. tese (mestrado)
- MONTEIRO, José Lemos. Educação brasileira; mito e realidade. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, 5(1):71-86, jan./abr. 1980.
- MORAES, Vera Regina.. **A escola que se tem e a que se quer**: o que percebem e dizem professores, alunos e pais. Porto Alegre, UFRGS, 1984. 268p. tese (mestrado)
- MORAIS, J.F. Regis de. **Entre a educação e a barbárie**. Campinas, Papirus, 1982. 91 p. (Coleção krisis)
- MORENO, Gislaene. **As desigualdades intra-regionais e suas inter-relações no processo de desenvolvimento da educação escolar**: o caso matogrossense. Rio de Janeiro, FGV, IESAE, 1982. 180p. tese (mestrado)
- NAGLE, Jorge, comp. **Educação brasileira**; questões da atualidade. São Paulo, EDART, 1975.
- NILDECOFF, Maria Teresa. **Uma escola para o povo**. 17. ed. São Paulo, Brasiliense, 1983. 104p.
- NISKIER, Arnaldo. **Educação e cultura, da teoria à prática**; uma experiência de quatro anos na SEEC/RJ (1979-1983). Rio de Janeiro, Primor, 1983. 272p.
- _____. Justiça na educação. **Em Aberto**, Brasília, 1(6):13-4, maio 1982.
- NUNES, Clarice et alii. A instrução pública através das mensagens dos prefeitos do Distrito Federal (1920-1929). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (51):65-71, nov. 1984.
- NUNES, Maria Thetis. **História da educação em Sergipe**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984. 320p.
- OLIVEIRA, Edir Figueira Marques de. **Educação básica**: imposição ou pressão social? Análise histórica da educação no estado do Acre - 1962-1983. Niterói, UFF, 1988. 311 p. tese (mestrado)
- OLIVEIRA, B.A. & DUARTE, N. **Socialização do saber escolar**. São Paulo, Cortez, 1986.

- ONESTI, Lizete Freire. **Professor leigo**; um desafio educacional. São Paulo, CENAFOR, 1984.
- PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo, Loyola, 1973. 367p.
- _____. Perspectivas da educação brasileira. **Em Aberto**, Brasília, 25(6):1-8, jan./mar. 1985.
- _____. Que política educacional queremos? **Educação & Sociedade**. São Paulo, (21):1 22-40, 1985.
- _____, org. **Perspectivas e dilemas da educação popular**. Rio de Janeiro, Graal, 1984.
- PENIN, Sonia T.S. Ensino de 1º e 2º graus: uma proposta de articulação. **ANDE**, São Paulo, 7(1 5):55-8, 1988.
- PEIXOTO, Ana Maria Casasanta. **Educação no Brasil**; anos vinte. São Paulo, Loyola, 1983. 180p.
- PICANÇO, Iracy Silva. A questão educacional brasileira é uma questão histórica de classe. **Cadernos CEAS**, Salvador (100):50-5, nov./dez. 1985.
- PINTO, Maria Núbia Bonfim. **Do velho ao novo**: política e educação no Maranhão. Rio de Janeiro, FGV, 1982. 21 2p. tese (mestrado)
- PIRES, Maria José Nunes. **Estudo da educação brasileira na conjuntura 1930-1945**. Rio de Janeiro, UFRJ, 1982. 291 p. tese (mestrado)
- PONTIFÍCIA Universidade Católica do Rio de Janeiro. **A formação do educador**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, PUC, 1981. (Estudos, 7)
- PORTO, Adonia Prado Marques. **Educação para a política do Estado Novo/1937-1945**: um estudo do conceito e dos objetivos educacionais na revista "Cultura Política". Rio de Janeiro, FGV, 1982. tese (mestrado)
- PROFESSOR Leigo. **Em Aberto**, Brasília, 5(52):1-34, out./dez. 1986.
- RAMA, Germán W. et alii. **Mudanças educacionais na América Latina**; situações e condições. Fortaleza, UFC, 1983. 358p.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978.
- RIZZINI, Irene. **A geração da rua**: um estudo sobre as crianças marginalizadas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Universidade Santa Úrsula, 1987, 58p. (Série estudos e pesquisas, 1)
- ROCHA, Anna Bernardes S. Reflexões sobre o ensino de 1º grau. **Educação Hoje**, Teresina, 1(2):26-30, jan./mar. 1984.
- ROCHA, Any Dutra Coelho da. Contribuição das revisões de pesquisas internacionais ao tema da evasão e repetência do 1º grau. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (45):57-65, maio 1983.
- RODRIGUES, José Ribamar Torres. Evasão e repetência do ensino de primeiro grau; um fenômeno conjuntural ou estrutural? **Educação Hoje**, Teresina, 1(2):20-2, jan./mar. 1984.
- RODRIGUES, Neidson. A democratização da escola; novos caminhos. **ANDE**, São Paulo, 3(6):42-8, 1983.
- _____. A gestão pública da educação — responsabilidade da União, dos estados e dos municípios. **Em Aberto**, Brasília, 5(30):37-40, abr./jun. 1986.

- RODRIGUES, Neidson. Estado e educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, 4(10):41-53, set. 1981.
- _____. **Estado, educação e desenvolvimento econômico**. São Paulo, Cortez, 1984.
- _____. **Por uma nova escola: o transitório e o permanente na educação**. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1986. (Coleção educação contemporânea)
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1982.
- ROSEMBERG, Lia. **Educação e desigualdade social**. São Paulo, Loyola, 1984.
- _____. **Relações entre origem social, condições da escola e rendimento escolar de crianças no ensino público estadual de 1º grau na grande São Paulo**. São Paulo, FCC/FINEP, 1981.
- SÁ, Nicanor Palhares. **Política educacional e populismo no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1979. 113p.
- SANTOS, Ana Elizabeth Lofrano Alves dos. **O processo decisório no MEC: um jogo de forças na administração da educação**. Brasília, UnB, 1984. 236p. tese (mestrado)
- SANTOS, Dilma da Costa. **Os planos nacionais de desenvolvimento e as diretrizes básicas para a educação**. Niterói, UFF, 1982. 98p. tese (mestrado)
- SANTOS, Otávio de Oliveira. A quem tem servido a educação. **AMAE educando**. Belo Horizonte, 17(167):38-9, out. 1984.
- SARAI VA. Terezinha. Mais educação. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 1 mar. 1985. p. 5.
- SAVIANI, Dermeval. Brasil: a educação que temos na democracia em que vivemos, educação formal, para quem? **Educação e Realidade**, Porto Alegre, 8(2):69-77, maio/ago. 1983.
- _____. Educação brasileira: problemas. **Educação & Sociedade**, Campinas, 1(1):40-63, set. 1978.
- _____. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. São Paulo, Cortez, 1987. 148p.
- _____. O ensino básico e o processo de democratização da sociedade. **ANDE**, São Paulo, 4(7):9-14, 1984.
- _____. **Escola e democracia; teorias da educação: curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1983. 96p. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 5)
- _____. Perspectivas da educação brasileira contemporânea. **Revista de Educação AEC**, Brasília, 8(34):3-18, 1979.
- _____. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1987. 158p. (Coleção educação contemporânea)
- _____. A política educacional no conjunto das políticas sociais. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 3, Niterói, out. 1984. **Simpósios**. São Paulo, Loyola, 1984. p. 28-36.
- SAVIANI, Dermeval et alii. **Desenvolvimento e educação na América Latina**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1983.
- SCHRADER, Achim. Das brasilianische bildungs system in der reformphase nach 1971: eine bildungs-soziologische deutung. O sistema educacional do Brasil na época das reformas após 1971; uma interpretação sociológica. **Anuário**, Münster (11):3-187, 1983.

- SCHÜTZ, Paul & TIJIBOY, Juan A. **Alternativas educacionais para o meio rural**. Porto Alegre, UFRGS/INEP, 1980.
- SELETIVIDADE sócio-econômica no ensino de 1º grau. Rio de Janeiro, ANPEd, CNPq, 1981. 115p.
- SEMINÁRIO de política educacional de 1º e 2º graus; avaliação e tendências. São Paulo, FUNDAP, 1984. 86p.
- SEMINÁRIO sobre Política e Planejamento da Educação e Cultura. Brasília, MEC/SG, 1979. **Relatório**. Brasília, MEC/DDD, 1979.
- SEMINÁRIO Educação no Meio Rural, Ijuí, 1982. **Anais**. Brasília, INEP, 1983. 307p.
- SGUISSARDI, Valdemar. Escola, democracia e trabalhadores. **Educação & Sociedade**, São Paulo, 8(25):111-128, dez. 1986.
- SILVA, Eurides Brito da. A teoria e a realidade da educação básica. **Estudos e Debates**, Brasília (8):39-57, 1983.
- SILVA, Rose Neubauer & NOGUEIRA, Madza. **A escola pública e o desafio noturno**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1984.
- SOUZA, Alberto de Mello e. Educação: os desafios de uma política prioritária. **Planejamento & Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, 7(74):48-53, jul. 1979.
- _____. **Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979. 214p. (Coleção relatório de pesquisa, 42)
- SOUSA FILHO, Antonio de Albuquerque. Os oito desafios da educação básica. **Educação**, Brasília, 10(35):18-9, ago./out. 1981.
- SPOSITO, Marília Pontes. O direito à educação: a omissão do Estado e o abandono da escola pública. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, 10(1):33-9, jan./jun. 1984.
- _____. Escola pública e movimentos sociais. **ANDE**, São Paulo (7):15-20, 1984.
- _____. **Expansão do ensino, política e movimentos sociais**. São Paulo, USP, 1982. 304p. tese (mestrado)
- _____. Os movimentos populares e a luta pela expansão do ensino público. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (45):25-8, maio 1983.
- _____. **O povo vai à escola**; a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo, Loyola, 1984. 253p. (Coleção educação popular, 2)
- TORINO, M. Talayer. **Educação e estrutura de produção**. São Paulo, Cortez, 1982. 112p.
- TRAGTENBERG, Maurício. Relações de poder na escola. **Educação & Sociedade**, São Paulo, 7(20):40-5, abr. 1985.
- VELLOSO, Jacques R. O financiamento da educação na transição democrática. **Em Aberto**, Brasília, 25(6):29-38, jan./mar. 1985.
- _____. **Política social e educação**: alguns pontos de partida provisórios. Brasília, CNRH/IPEA-SEPLAN, 1983. 5p.
- VIANNA FILHO, Luiz. **O salário dos professores e a educação nacional**. Brasília, Senado Federal, 1975. 24p. (Discurso)
- VIEIRA, Sofia Lerche. Compromisso social e educação. **Em Aberto**, Brasília, 4(27):28-33, jul./set. 1985.

- VILLELA, Gislane Magrini et alii. **A evasão escolar**; aspectos sócio-educacionais. Uruguaiana, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1979. 65p.
- WACHOWICZ, Lilian Anna. A formação do educador. **Educação & Sociedade**, São Paulo, 3(9):1 69-73, maio 1981.
- WARDE, Mirian Jorge. A universidade e a formação de professores para educação geral no ensino de 1º e 2º graus. **Educação Brasileira**, Brasília, 2(5):45-54, jul./dez. 1980.
- WERTHEIN, J. & BORDENAVE, J. Diaz. **Educação rural no terceiro mundo**; experiências e novas alternativas. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- WIGGERS, Júlio. Considerações sobre a obrigatoriedade e gratuidade do ensino de 1º grau. **Boletim CEPE**, Florianópolis, 10(43):2-5, ago. 1975.
- WILLADINO, Gildo **A melhoria do perfil educacional brasileiro e os pontos de estrangulamento**. Brasília, MEC, SEPS, 1984. 62p.
- WROBEL, Vera & LOVISOLO, Hugo. **Etnografia do 1º grau**; análise de interação social. Rio de Janeiro, PUC/INEP, 1 984. 205p.
- XAVIER, Maria Elizabete SP. **Poder político e educação de elite**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1980. **144p.** (Coleção educação contemporânea)

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)