**Universidade de São Paulo
Faculdade de Educação**

Elie George Guimarães Ghanem Jr.

Educação escolar e democracia no Brasil

**Tese apresentada como requisito
parcial para a obtenção do título de
doutor em educação, sob a orientação
do prof. dr. Celso de Rui Beisiegel**

São Paulo 2000

Agradecimentos

Uma grande quantidade de pessoas participou da elaboração deste trabalho, muitas delas sem sequer se dar conta disso. Sou imensamente grato ao prof. Celso de Rui Beisiegel porque mantém inalterável a sua disposição de apoiar a atividade de pesquisa, de alunos e de professores, de todos os níveis acadêmicos. Tive a felicidade de poder contar com esse apoio desde as pesquisas de iniciação científica durante a graduação. Mas agradeço especialmente porque acolheu meu pedido de ingresso no doutorado com extrema simpatia, continuada ao longo de proveitosa, rigorosa e serena orientação.

Da mesma forma sou grato à profa. Maria Victória Benevides e ao prof. Sérgio Haddad porque fizeram decisivas observações, críticas pertinentes e sugestões muito úteis quando da realização do exame de qualificação.

Outro apoio persistente e incansável veio de Rita de Cássia da Silva, desdobrado em mil modos de generosidade para que eu pudesse me concentrar devidamente nesta tarefa.

O estímulo das amigas e dos amigos da *Ação Educativa* foi indispensável. Seja por um sorriso, uma palavra ou uma brincadeira, assim como pelas inumeráveis formas de facilitar este trabalho, no mínimo, possibilitando que só a ele eu me dedicasse. Por esses motivos, tenho muito que agradecer a Ademir da Silva Costa, Adriano Esmerino Vieira, Aninha de Almeida Prado Pecci, Ana Maria Correia Ferreira, Anderson Ribeiro Caresma, Anne Marie Speyer (inclusive por verter o resumo em impecável Inglês), Bruna Mantese de Souza, Camilla Croso da Silva, Cláudia Lemos Vóvio, Deusira Cremaschi, Edson Aparecido de Lima, Francisco Nascimento de Brito, Helena Abramo, Helena Slywich, I-Juca-Pirama Camargo Gil, Leila Aparecida Silva, Marcos Edgard Bassi, Maria Clara Di Pierro, Maria de Lourdes Alves Pinto, Maria Virgínia de Freitas, Maurilane de Souza Biccas, Mayra Patrícia Moura, Miro Nalles, Monica Moreira de Oliveira Braga, Orlando Joia, Regina Simão Paulino, Renato Márcio do Nascimento, Silvia Carvalho Araújo Tavares, Silvia Maria de Almeida, Vera Maria Masagão Ribeiro, Wellington de Paula Santos e Wesley Paulo dos Santos.

A diretoria da *Ação Educativa* foi também muito gentil em possibilitar que eu me afastasse das minhas tarefas de assessoria para elaborar este trabalho, por isso, agradeço a: Luís Eduardo Wanderley, Marília Pontes Sposito, Nilton Bueno Fischer, Pedro Pontual e Vicente Rodriguez.

Devido à motivação para enfrentar o tema deste trabalho, bem como à tolerância para com a minha ausência das atividades de assessoria enquanto o realizava, devo agradecer à paciência e perseverança das amigas da equipe técnica da Escola Estadual Condessa Filomena Matarazzo: Adelina Maria D'Angelo, Celia Maria Benedicto Giglio, Cilene Silva Fernandes, Eliane Miguel Arriero, Lêda Camargo Neves Meza Sanchez, Marilda Fernandes de Lima e Marli Frioli. Pelas mesmas razões, agradeço aos educadores da Ação Comunitária Paroquial de Itaim Paulista: Corinto Rodrigues Santos, Edenilson de Carvalho Kundera, Josefina dos Santos, Moacir Carneiro dos Santos e Solange Cristina de Castro Sampaio. O mesmo ocorreu em relação à equipe técnica da Escola Municipal de Ensino Fundamental Antonio Carlos de Andrada e Silva, cujos educadores merecem minha gratidão: Anna Maria Santini, Carlos Augusto Maurício dos Santos, Célia Araújo de Carvalho, Francisca Maria da Silva e Marcos Mendonça.

Idêntico agradecimento eu dirijo às amigas e amigos da Comissão Executiva do Fórum de Educação da Zona Leste, em especial a: Antonio Marchioni (Padre Ticão), Elisabete Izidoro Gonçalves, José Gonçalves de Oliveira Filho, Manoel Cândido dos Santos, Marlene de Paula Grativol, Milton Alves Santos e Renata Joselaine do Nascimento. Vale o mesmo para os integrantes da Associação Ética e Arte na Educação, sobretudo a: Elvis da Costa Freitas, Éricka da Silva Rocha, Hugo Roberto, Janete Araújo da Silva, Kelly Akemi Tsukahara Souza, Marcelo de Freitas Leal, Pedro Frederico Püttow, Sandra Maria Moraes dos Santos, Valter de Almeida Costa e William Pereira Ramos. Agradeço igualmente aos participantes da Núcleo Cultural Força Ativa, particularmente a: Cosmo (Agadabi) dos Anjos, Djalma (Nando Comunista) Lopes Góes, Edilaine Donabella Britto, Lúcia Helena (L. Afro) Santos Aguiar e Weber Lopes Góes. Da Escola Estadual Madre Paulina, ainda pelas mesmas razões, agradeço a: Josafá Rehem Nascimento, Manoel da Hora, Sonia Aparecida Martins de Santana e Teresa de Souza Andrade.

Marina Schaden e Vera Masagão Ribeiro possibilitaram um intercâmbio proveitoso e amigo, respectivamente com o prof. John Daniel, do Tennessee, e com o prof. James Beam, de Kentucky, que me ajudaram a ter ânimo para aceitar o que não pode ser mudado e a ter coragem para mudar o que pode ser mudado.

O incentivo de minha mãe, Edla Mota Guimarães e a paciência do meu filho, Camilo Schaden Ghanem, foram grandes bases subjetivas deste trabalho. Devo ao CNPq a bolsa de pesquisa que supriu parte das condições materiais para ele.

O SID (Serviço de Informação e Documentação) da *Ação Educativa* e a Biblioteca da Faculdade de Educação da USP deram irretocável suporte à realização das leituras que compuseram este trabalho. Da Biblioteca, expresso meu particular reconhecimento à ajuda de Francisco A. F. Coutinho.

Resumo

Empreende um esforço para organizar o pensamento sobre a relação entre educação escolar e democracia no Brasil. A hipótese principal do trabalho é que as exigências atuais da democracia impõem mudanças no modelo de educação escolar republicano, que prevaleceu ao longo deste século. Esboça os elementos de uma relação coerente entre educação escolar e democracia, explorando os limites das abordagens mais importantes do tema no Brasil. Adota como referência o conceito de democracia elaborado por Alain Touraine, concebida como sistema político que articula Estado e sociedade civil, universalismo da razão e particularismo das identidades culturais, oferecendo as condições públicas da liberdade expressada na afirmação do sujeito pessoal. O mesmo conceito compreende três dimensões constitutivas e interdependentes da democracia: o respeito aos direitos fundamentais (que limita o poder do Estado), a representatividade social dos atores políticos e a cidadania. Assim definida a democracia, examina-se como a educação escolar vem se relacionando com ela, tendo em vista o afastamento, a aproximação ou a equidistância (indiferença) entre ambas. Faz-se isso colocando em destaque os principais aspectos que têm sido abordados na perspectiva de adequar a educação escolar à democracia. Primeiro, a democratização do acesso à escola. A seguir, a democratização do ensino, tanto referente à representação das categorias sociais nos diferentes níveis e escolas quanto referente às relações de poder entre professor e alunos. Na sequência, vem o tema da formação de personalidades democráticas, nas relações entre a educação escolar e a ética assim como na democratização da gestão escolar. Trata também do sistema escolar como uma organização burocrática, concluindo que uma democratização conseqüente desse sistema determinaria a alteração da própria natureza dessa organização. Com esse raciocínio, introduz a parte final que, discutindo o problema da qualidade da educação, questiona o modelo de educação escolar concebido como transmissão e sua incongruência com uma idéia de democracia assentada na liberdade do sujeito (educador e educando). Finalmente, é colocada a hipótese de que a máxima aproximação e, pois, a relação adequada e coerente entre democracia e educação escolar poderia estar na identificação entre esta última e a produção de conhecimento.

Abstract

An effort is needed to undertake organizing the thought about the relation between school education and democracy in Brazil. The main hypothesis of this work is that democracy's current demands call for changes in the republican school education model, which has prevailed throughout this century. It outlines the elements of a coherent relation between school education and democracy, exploring the limits of the most important approaches on this theme in Brazil. It adopts, as reference, the concept of democracy as defined by Alain Touraine, conceived as a political system that links the State with civil society, the universalizaty of reason and the particular traits of cultural identities, and offers public conditions of liberty which are expressed in the affirmation of a personal subject. The same concept comprehends three constitutive and interdependent dimensions of democracy: the respect of fundamental rights (that limit the power of the State), the social representation of political actors and citizenship. With democracy thus defined, school education is examined in its relationship to it, considering the distance, the proximity or the equidistance (indifference) between the two. This is done by highlighting the principal aspects that have been addressed in the perspective of adequating school education to democracy. First, the democratization of access to school. Then, the democratization of teaching, both with reference to the social categories that are represented on different levels and schools, as with power relations between teachers and students. Following this is the theme of forming democratic personalities, the relation between school education and ethics as well as the democratization of school management. It also addresses the school system as a bureaucratic organization and concludes that a consequent democratization of this system would determine a change in the very nature of this organization. With this reasoning, it introduces a final part that, while discussing the problem of quality in education, questions the model of school education conceived as transmission and its incongruence with the idea of democracy based on individual liberty (educator and student). Finally, a hypothesis is made affirming that a greater proximity and, therefore, an adequate and coherent relationship between democracy and school education could lie in identifying the latter with the production of knowledge.

Sumário

Agradecimentos	2
Resumo	5
Abstract	6
Introdução.....	8
1. Sobre o conceito de democracia	12
1.1 As três dimensões da democracia.....	20
1.1.1 A limitação do poder do Estado	23
1.1.2 A representatividade dos atores políticos.....	26
1.1.3 A cidadania.....	30
2. Relações entre educação escolar e democracia.....	33
2.1 A democratização do acesso à escola	34
2.2 A democratização do ensino	57
2.2.1 A representação das diferentes categorias sociais no sistema escolar	57
2.2.2 As relações de poder entre docentes e discentes	71
2.3 A formação de personalidades democráticas.....	82
2.3.1 A educação escolar e a ética	84
2.3.2 A democratização da gestão escolar.....	114
2.3.2.1 O Estado avarento e a mobilização de usuários	114
2.3.2.2 A frustração dos conselhos escolares.....	119
2.3.2.3 Os diretores eleitos e as novas relações nas escolas	124
2.3.2.4 A descentralização e a autonomia da unidade escolar	126
2.3.2.5 A democratização de organizações burocráticas.....	148
2.3.2.6 A coexistência de “participação” e “competência técnica”	152
2.3.2.7 Meios definidos para objetivos indefinidos.....	161
3. Qualidade da educação, democracia e produção de conhecimento.....	163
Bibliografia	213

Introdução

As tentativas de relacionar educação escolar e democracia são recentes na história humana, tendo-se iniciado praticamente com a instalação dos sistemas públicos de instrução, animados pelo pensamento iluminista e propostos - contra a monarquia absoluta e o poder eclesiástico a ela associado - como agentes de formação do cidadãos nos quais se sustentaria o Estado republicano. No Brasil, tais tentativas acabaram por se confundir com a história da educação escolar do país ao longo deste século, começando com a interminável luta por assegurar uma oferta suficiente e aproveitável de vagas escolares, tendo em vista uma cobertura universal.

Originalmente, a idéia em torno da qual se realizaria este estudo era a de verificar se a participação na gestão escolar poderia ser considerada uma via aceitável de melhoria da educação pública. Parecia natural e até automático responder afirmativamente a essa questão, uma vez que a expressão “gestão escolar democrática” já havia se incorporado ao jargão dos meios universitários e das autoridades públicas responsáveis por redes escolares. Mas as práticas escolares recorrentes não indicavam caminhar no mesmo sentido dessa linguagem. Além disso, diversas pesquisas vieram insistentemente mostrando as dificuldades de democratizar a gestão das unidades escolares e, mais ainda, dos sistemas que elas compõem. Por isso, tornou-se relevante examinar as possíveis contribuições que um enfoque político (participacionista) traria para a qualidade das atividades educacionais e, assim, compreender a importância desse enfoque no quadro dos desafios propriamente escolares do País.

Ao empreender esse exame, levou-se em conta que o tema da participação na gestão escolar é estranho à tradição brasileira e ainda mais recente que o da universalização do acesso à escola. Ele emerge no processo de abertura do sistema político dos anos 80, coexistindo com uma proposta “renovadora” para a escola pública. Embora louvável a proposta, o seu tíbio caráter renovador residia no objetivo de fazer realizar as regulares funções de transmissão de conhecimentos considerados elementares e indispensáveis aos cidadãos, funções que não se mostravam efetivas junto a grandes contingentes da população. A intenção de

favorecer e estimular a participação ampliada na gestão escolar foi, desde meados dos anos 80, gradativamente sendo aproximada do propósito de “melhorar a educação pública”, notadamente quanto às condições físicas do ambiente no qual se realizam as habituais práticas escolares.

Diversas medidas governamentais (legislativas e administrativas), assim como variadas tentativas e experiências tiveram lugar nos marcos dessas orientações participacionistas. Verificou-se, no entanto, que o problema da relação entre participação e qualidade da educação pública, embora tenha sido abordado por muitos autores, quase sempre sob a forma de argumentações doutrinárias, praticamente só foi objeto de descrição de experiências circunscritas.

A importância prática do tema da relação entre educação escolar e democracia pode ser percebida tanto pela dimensão que a educação escolar assumiu na vida dos indivíduos, nas estratégias dos grupos sociais e na agenda dos governos, quanto pelas possibilidades que ela descortina para a defesa, a afirmação e o aperfeiçoamento da democracia. Este estudo mostra como a aspiração de democratizar a educação escolar depende, para realizar-se, de uma mudança no modelo predominante de educação escolar, modelo que reduz a escola elementar a uma agência especializada em transmitir saberes considerados legítimos e indispensáveis, embora sejam em grande medida frívolos e alheios às necessidades mais vivas dos diferentes grupos sociais.

A hipótese principal subjacente a este trabalho é que as exigências atuais da democracia impõem mudanças do próprio modelo de educação escolar fundado pelos republicanos, que prevaleceu ao longo deste século. Como consequência, a compatibilidade entre educação escolar e democracia não decorreria isoladamente da oferta da escola atual para todos ou da instalação de procedimentos eleitorais para gerir escolas que operem segundo as balizas desse mesmo modelo.

Tampouco poderia bastar-se à maior simetria da relação entre professor e aluno ou à representação mais proporcional de desprivilegiados sociais nos níveis mais elevados dos serviços escolares. São aqui explorados os limites dessas abordagens para esboçar os elementos de uma relação coerente entre educação escolar e democracia.

A tarefa a que este ensaio se propõe foi implementada primeiro explicitando um conceito de democracia, expresso na abordagem apresentada por Alain Touraine em seu livro *O que é a democracia?*. Embora ele empregue uma terminologia própria, o que dificulta uma compreensão inequívoca imediata de sua leitura, é muito valioso o seu empenho em dar um tratamento à idéia de democracia que não se circunscreve ao formato das regras e contempla os conflitos sociais como constitutivos de uma ordem social e não necessariamente como destruidores dela. Em suma, é tão crítico do pensamento liberal quanto da tradição revolucionária. Examina-se em seguida como a educação escolar vem se relacionando com a democracia assim definida, tendo em vista o afastamento, a aproximação ou a equidistância (indiferença) entre ambas. Faz-se isso colocando em destaque os principais aspectos que têm sido abordados na perspectiva de adequar a educação escolar à democracia. Primeiro, a democratização do acesso à escola. A seguir, a democratização do ensino, sob a qual se apresentam duas possibilidades, uma delas referente à representação das categorias sociais nos diferentes níveis e escolas (o problema da “pirâmide” do sistema escolar e os estudos que trataram das relações entre origem social, familiar, renda e níveis de escolaridade, ou frequência a cursos mais ou menos prestigiados, escolaridade e ocupações). A outra possível compreensão da democratização do ensino é referente às relações de poder entre professor e alunos (aqui se destaca especialmente a análise da proposta freireana como empreendimento de conhecimento conjunto de educador e educando). Na sequência, vem o tema da formação de personalidades democráticas, também subdividido em duas possibilidades. Uma delas trata das relações entre a educação escolar e a ética, sobre as quais se discutem trabalhos recentes com desenvolvimento muito interessante a respeito. Situa-se também no campo da formação das personalidades a vertente da democratização da gestão escolar porque, apesar de ela ter sido concebida e praticada como um formalismo inócuo ou como uma estratégia perversa de governos neoliberais que não querem investir o quanto o setor educacional necessita, corresponde ao que deveria ser uma prática propriamente educacional. Tratando do sistema escolar como uma organização de administração burocrática, destacam-se as limitações que uma organização desse tipo apresenta para um funcionamento democrático, conclui-se que uma democratização conseqüente do sistema escolar determinaria a alteração da própria natureza dessa organização. Esse raciocínio introduz a parte final que,

discutindo o problema da qualidade da educação, questiona o modelo de educação escolar concebido como transmissão e sua incongruência com uma idéia de democracia assentada na liberdade do sujeito (educador e educando). Mostra-se o caráter positivo e também a limitação das propostas que deslocaram o modelo de educação escolar para a subordinação do ensino ao objetivo de multiplicar a aprendizagem e, finalmente, é colocada a hipótese de que a máxima aproximação e, pois, a relação adequada e coerente entre democracia e educação escolar poderia estar na identificação entre esta última e a produção de conhecimento.

A escola faz parte contemporaneamente da história de vida e do cotidiano de inúmeras pessoas, ao ponto de ser utilizada na linguagem comum como sinônimo de educação. Nesse sentido, infelizmente, não só no Brasil, o setor educacional de uma esfera de governo se resume à rotina administrativa de uma rede de escolas. Porém, não há dúvida de que a miríade de formas e práticas sociais nas quais as pessoas se educam ultrapassa enormemente o ambiente circunscrito da escola. As variadas relações familiares e em outros grupos primários, as múltiplas experiências de trabalho e as diferentes interações promovidas pelos meios de comunicação de massa conferem ao termo educação uma tal abrangência que obriga este estudo a se referir somente ao que pode ser designado como educação escolar. Referência que é feita, aliás, de maneira bastante genérica, sem discriminar como é necessário importantes peculiaridades de cada uma das modalidades de serviços escolares.

Este não é um estudo histórico nem se trata da formulação de um teoria sobre a relação entre educação escolar e democracia no Brasil. É apenas um esforço de organização do pensamento sobre o tema, tendo em vista contribuir para a elaboração de pesquisas, de novas análises e, na melhor das possibilidades, para novas práticas nelas fundamentadas.

1. Sobre o conceito de democracia

A fim de fazer sobressaírem os pontos essenciais em torno dos quais se coloca a possível congruência entre educação escolar e democracia, nesta primeira parte, apresenta-se o conceito de democracia que estará subjacente e será tomado como referência ao longo de todas as demais partes deste estudo. O conceito de democracia adotado, de cujo significado se faz aqui uma exposição abreviada, foi formulado por Touraine (1996) com o intuito de uma definição positiva que, sem o abandono de sua natureza política, captasse e articulasse suas dimensões sociais e culturais.

Do ponto de vista desse autor, a democracia não pode ser concebida como um sistema de garantias institucionais, numa sociedade que não passa de um conjunto de mercados e procedimentos. Para que tenha substância e seja valorizada com vigor e paixão, precisa ser vista como o regime que reconhece os indivíduos e as coletividades como sujeitos, protegendo-os e estimulando sua vontade de dar sentido à sua própria experiência. Essa vontade de aumentar a liberdade de cada um – objetivo moral – é que limita o poder, muito mais que uma série de procedimentos.

A afirmação do sujeito pessoal, pela sua liberdade, assim como por sua memória e identidade cultural, é a base para resistir ao Estado totalitário e à redução da sociedade ao consumo de massa, as duas formas extremas de destruição da democracia. A importância central da liberdade do sujeito pessoal e a consciência das condições públicas dessa liberdade privada são os dois princípios elementares de uma cultura democrática. Esta é o principal pólo de resistência a tentativas de poder absoluto e impulsiona a criação e a preservação das condições institucionais da liberdade pessoal. Isso quer dizer que a cultura democrática não deve ser identificada com um discurso genérico que pode ser utilizado por idéias e interesses diferentes e até opostos, tampouco pode se reduzir à difusão das idéias democráticas pela televisão ou por publicações para o grande público.

Os atores sociais, individuais ou coletivos, expressam sua busca de liberdade procurando dar sentido à sua própria experiência, ligando sua memória com seus projetos, confrontando-se com as obrigações impostas pelo mercado, que tenta

implementar as trocas, aumentar os fluxos de bens e informações. Para renovar a idéia democrática, é preciso, portanto, aumentar a capacidade de expressão e de iniciativa dos que, mesmo sendo vítimas, devem também ser reconhecidos como atores. Essa é a tarefa que se impõe já que a democracia se enfraqueceu pela transformação das principais condições que historicamente a sustentaram. Além da perda de importância do Estado-nação, o sistema político e, em particular, o parlamento, perderam seu papel central. Os partidos também se fragilizaram enquanto o Estado se dedicou a apresentar respostas às imposições do mercado internacional. Menos repressivo, o Estado procura os investimentos estrangeiros para responder às pressões sociais, preocupando-se mais com a economia e o crescimento. O cenário político se esvaziou mesmo nos numerosos países que enfrentam graves dificuldades. Definha a esperança colocada na ação política, revolucionária ou não, ao passo que surgem como alternativas a busca de sucesso econômico pessoal, a acomodação à marginalidade, a miséria solitária, a violência ou delinquência.

A economia internacional assumiu o controle do Estado e, por seu intermédio, determina crescentemente a vida de cada um. As demandas sociais se expressam cada vez menos politicamente, como a cultura dos jovens, as mensagens da mídia e o atrativo do consumo, sinais de isolamento da sociedade em relação a um sistema político incapaz de exprimir ou organizar reivindicações que não chegam a assumir uma forma autônoma.

Uma definição da democracia como maneira de garantir a liberdade do debate político se concentra em procedimentos, tais como a liberdade das eleições, garantida pela prévia liberdade de associação e expressão e completada por regras de funcionamento das instituições que impeçam o desvio da vontade popular e a corrupção dos eleitos. Esse necessário respeito às regras não é suficiente se o jogo é reservado apenas a poucos, nem diante da desigualdade dos recursos com os quais contam os diferentes jogadores. A liberdade política, portanto, não pode estar dissociada do predomínio da igualdade de direitos e da cidadania em relação à desigualdade de recursos.

A conciliação entre direitos sociais e liberdade política se apóia no confronto entre a defesa da personalidade e da cultura do sujeito e a lógica dos aparelhos e dos

mercados, numa sociedade em que os serviços culturais substituíram os bens materiais no centro da produção. A liberdade do sujeito é a capacidade de ele atribuir um sentido pessoal à sua experiência contra todas as formas de dependência, tanto psicológicas quanto políticas. O sujeito se afirma ao construir e defender as condições pessoais, interpessoais e sociais dessa liberdade.

O desenvolvimento econômico implica duas exigências opostas e complementares: tanto a concentração dos investimentos quanto a distribuição dos produtos do crescimento. Ambas se combinam por meio de decisões políticas, que escolhem o peso que cada uma delas assumirá. A democracia é o reconhecimento desse processo político, de sua abertura e transparência. Ela é necessária devido à pluralidade de interesses que se forma e à existência de conflitos insuperáveis de valores. A democracia é o meio político de salvaguardar a diversidade social e cultural dos membros da sociedade nacional ou local, simultaneamente à manutenção de uma língua nacional e um sistema jurídico que se aplique a todos. Mas, para que a tomada de decisões seja democrática, o sistema político que se estabelece não deve aceitar nenhum princípio central de organização das sociedades, nem a racionalidade nem a especificidade cultural.

A democracia é a única possibilidade de limitar a crescente dissociação entre racionalidade instrumental e identidades culturais. Com a autonomia do campo político, retira-se de ambas os aparelhos de poder que as dominam e falam em seu nome, combina-se o universal com o particular, fornecendo-se as condições institucionais indispensáveis para a ação do sujeito pessoal. Por isso a democracia é uma luta pela libertação em relação a um poder, seja o despotismo racionalista seja a ditadura comunitária. A democracia é um espaço de tensões e conflitos, ameaçado constantemente por algum poder.

O mundo social está dilacerado entre a lógica da racionalidade instrumental e a da defesa identitária. A democracia aproxima o universo da racionalização (mercados) e o das identidades (comunidades), não podendo sobreviver em nenhum deles quando estão dissociados um do outro. Ao se construir como ator, o sujeito integra identidade e técnicas, manifestando sua liberdade ao modificar seu meio ambiente e suas experiências de vida, rompendo com a moral do dever que edifica em virtude a realização de uma

função social. O indivíduo se torna sujeito ao perseguir um ideal de independência e responsabilidade (um “projeto de vida”) que luta contra heteronomia, imitação e ideologia.

São elementos indispensáveis à idéia de sujeito, primeiro, que ele resiste à dominação; segundo, com seu amor próprio, estabelece sua liberdade como a condição principal de sua felicidade; terceiro, reconhece os outros como sujeitos e apóia as regras políticas e jurídicas que proporcionam ao maior número possível de pessoas o máximo de oportunidades de viver como sujeitos. As situações organizacionais e institucionais, sobrecarregadas de obstáculos para a formação de uma experiência, separam o indivíduo de si mesmo. O indivíduo ou coletividade se tornam sujeito pelo esforço para se libertar das imposições e regras e organizar sua experiência, sendo a democracia um espaço institucional que protege esse esforço do indivíduo ou grupo. Isso é colocar as instituições a serviço da liberdade e da responsabilidade pessoais, não se tratando da submissão do indivíduo ao bem comum.

A democracia é uma cultura e não somente um conjunto de garantias institucionais, uma vez que é um sistema institucional que permite a uma sociedade ser simultaneamente una e diversa. Ela é um esforço para garantir, no plano político, a combinação das duas faces da ação do sujeito - o mundo das técnicas e dos mercados e o mundo das comunidades - mantendo a unidade sempre limitada de elementos complementares sem jamais fundi-los em um princípio de orientação única. A dissociação entre o mundo da ação e o mundo do ser, entre o futuro e o passado, só pode ser enfrentada por indivíduos-sujeitos, personalidades democráticas criadas por um regime democrático, o qual nelas se baseia.

Assim como a socialização, tanto a integração social quanto a participação na vida política perderam toda atualidade. Os produtos dos mercados atraem mais pela utilidade deles esperada do que por simbolizarem uma cultura e uma sociedade, enquanto as pessoas se retraem em uma ou várias identidades, étnica, sexual, nacional, religiosa ou simplesmente local. A exaltação da vida privada forma uma atitude de desprezo à vida política e as instituições, se ainda mantêm sua força impositiva, não têm mais sua antiga capacidade de socialização. Não pode mais

vigorar a concepção de um cidadão produzido pelas instituições e pela educação cívica, como um homem público que subordinava seus interesses e afeições privados ao interesse superior da sociedade ou nação. Por esses motivos, necessita-se de um tipo de personalidade que possibilite sólidas instituições democráticas.

Garantindo que o universo da objetividade e o da subjetividade não estejam completamente separados nem artificialmente fundidos, o sujeito opõe ao instrumentalismo dos mercados o indivíduo e suas filiações e, à imagem da sociedade de massa, opõe a imagem de uma sociedade formada por indivíduos e grupos que têm uma história e uma memória, assim como determinados costumes e valores. Não só em nome das tradições o sujeito se opõe ao instrumentalismo tecnocrático ou mercantilista, também em nome da própria razão, como fazem os cientistas que criticam o armamento nuclear ou a destruição do meio ambiente. Em relação ao comunitarismo e sua correspondente sociedade homogênea e sufocante, o sujeito opõe a racionalidade instrumental, mas também a própria cultura, como na construção do nacionalismo palestino contra a lógica familiar e tribal dos setores árabes tradicionais. A democracia é o espaço institucional livre no qual se desenvolve esse trabalho do sujeito sobre si mesmo, trabalho pelo qual as pessoas encontram o papel de criadoras e produtoras, não somente de consumidoras.

Por ser uma crítica contra os poderes estabelecidos e uma esperança de libertação pessoal e coletiva, a democracia institucionaliza movimentos de libertação social, cultural ou nacional e transforma um Estado de direito em um espaço público livre, de modo que não é o direito que fundamenta a democracia, antes o contrário.

A sociedade de consumo é mais diversificada, menos padronizada e mais tolerante. Esvaziando de sentido a própria idéia de desvio, reprime cada vez menos as formas de sexualidade e substitui a norma social pela autenticidade pessoal. Esse espírito de tolerância é muito respeitado pela economia de mercado. Mas a sociedade de massa ameaça a democracia ao se fragmentar em um conjunto de comunidades confinadas na defesa de sua identidade, recusando-se a aplicar

qualquer norma social que interfira em sua concepção de vida. Um número crescente de indivíduos recusa a moral religiosa em nome da liberdade de viver, pensar e se organizar. Para enfrentar a fragmentação sem a imposição de normas cívicas ou republicanas - formas secularizadas da moral religiosa – é preciso identificar as relações sociais que estão atrás do consumo, portanto, identificar relações de poder. À semelhança do assalariado na sociedade industrial, que se voltou para o direito social a fim de se proteger do empresário capitalista, no caso dos meios de comunicação de massa, por exemplo, demandas potenciais dos telespectadores precisam ser protegidas contra o poder concentrado dos distribuidores de produtos consumíveis.

A sociedade de consumo é uma representação da vida social, na qual as formas de organização social, as políticas e investimentos, através dos quais são postos em ação os principais recursos sociais, são desprezados em função da produção e consumo de bens e serviços. Essa prioridade aos objetos em detrimento das relações sociais e das escolhas políticas dificulta a formação da luta contra um poder, sem a qual não há democracia.

O declínio da política e a fragmentação da personalidade, assim como as relações de dominação e exclusão, acompanham uma separação crescente entre os mercados mundiais e as identidades particulares. A sociedade democrática associa o máximo possível de diversidade cultural com a utilização mais ampla possível da razão. Combina afetividade com razão, tradição e modernidade, equilíbrio e mudança.

A modernização ocidental criou repúblicas e uma economia na base de uma oposição entre uma elite de machos adultos educados e proprietários frente a um povo, composto por diversos grupos considerados inferiores, confinados no plano da irracionalidade. O caráter antidemocrático desse processo se deveu à identificação de um ator com a racionalidade universal, reduzindo os outros à defesa da própria identidade particular. O reconhecimento, em cada um e nos outros, de uma combinação de universalismo com particularismo é condição de possibilidade da democracia.

O dilaceramento do mundo está exigindo recriar sua unidade, impedir a separação desastrosa entre o universo das técnicas, informações e armas, e o universo das etnias, seitas e individualidade fechada em si mesma. Separação que se acelerou com o início da modernidade, quando o espírito do capitalismo conquistador, assim como o das revoluções, caminharam no sentido oposto ao da democracia, desembaraçando-se do passado, dos sentimentos e filiações para construir um futuro voluntarista e para libertar os que eram explorados e alienados.

A liberdade, traço central da democracia, associou razão e identidade desde o início da industrialização acelerada. Na medida em que aumentava a transformação técnica do mundo, foi se tornando necessário afirmar a vontade coletiva de ser ator da mudança, além de consumidor ou vítima. Da mesma forma, defender aquilo que resistisse ao poder técnico, político ou militar, na vida individual como na vida coletiva.

O novo e o antigo, a técnica e a emoção, o reencantamento do mundo se expressam politicamente pela democracia. Mas o novo é feito do antigo e a organização e a eficácia são criadas com a liberdade. A cultura democrática forma um debate entre elementos que não existem independentemente uns dos outros. Aproxima o que os racionalizadores tinham afastado e recalcado, quer se trate da sexualidade ou loucura, do inconsciente ou mundo colonizado, do trabalho operário ou experiência das mulheres. Em vez de movimentos portadores de uma imagem da totalidade engendrando o orgulho da violência revolucionária, a democracia conduz movimentos de retorno do que tinha sido estigmatizado, de reabilitação do que tinha sido condenado como arcaico ou irracional.

Se a democracia é o meio institucional para a formação e ação do sujeito, o espírito democrático precisa estar presente também nas organizações. Além disso, a multiplicação dos espaços e processos de decisão possibilita aproximar as exigências impessoais que pesam sobre a ação e os projetos e preferências individuais. Essa aproximação – uma “desmassificação” – é feita pela educação. O espírito e a cultura democráticos, sendo diferentes do espírito republicano, não podem como este ser compatíveis com uma concepção de educação associada à filosofia das Luzes, à consciência histórica e ao racionalismo, que engendra uma seleção pelo mérito, indicado pela capacidade de abstração e formalização.

Rejeitando uma concepção puramente racionalista do homem e da sociedade, a educação deve formar a capacidade de ação racional de maneira que, lutando contra a aliança da razão com o poder, prepara sua aliança com a liberdade. Com a mesma importância, a educação deve voltar-se à aprendizagem da liberdade. O processo educativo, indo do espírito crítico e da inovação à consciência da própria particularidade - feita de sexualidade, assim como de memória histórica - deve culminar no conhecimento-reconhecimento dos outros, indivíduos e coletividades, enquanto sujeitos. Coerentemente, a relação pedagógica precisa ser redefinida para responder à crescente ruptura entre o mundo dos docentes e o dos discentes, de modo que o professor, além de agente da razão, seja também, como os pais, um modelo que ajuda a criança ou o jovem a constituir sua própria identidade.

A liberdade do sujeito pessoal não leva à renúncia à identidade e, por isso, a família desempenha um papel essencial na formação do espírito democrático. A vida privada, como tudo o que reforçar o sujeito individual ou coletivo, em lugar da oposição à vida pública, contribuirá para vivificar a democracia. As antigas imagens de um bom cidadão e, especialmente, de um bom revolucionário, eram as de quem sacrificava seus interesses pessoais. Mas, se a família atua na formação da identidade, individualizará sujeitos em condições de opor resistência aos dominadores, em vez da massa reduzida à participação passiva no consumo.

A democracia precisa de um espaço público. Ele já foi composto por sociedades de pensamento, salões, depois os debates parlamentares e as negociações sindicais. Atualmente, a voz da democracia são os meios de comunicação de massa se eles não abandonarem o espaço público, resumindo-se numa empresa econômica comandada pelo dinheiro ou pela defesa de interesses do Estado.

Dois séculos de modernização acelerada destruíram uma sociedade segmentada e hierarquizada contra a qual se formou um modelo de racionalização política. Esse modelo procurou dar à política um fundamento oposto ao da sociedade civil, domínio dos interesses particulares. Erigiu uma ação política como espaço do universal, portanto, da razão. Primeiro como vontade geral e depois pelos poderes absolutos que foram seus herdeiros, regimes revolucionários e nacionalistas. A democracia lutou contra a tradição, os privilégios e a injustiça, criando e racionalizando um sistema político universalista republicano, num enorme esforço

de educação e informação. Esse modelo político e seu modelo pedagógico correspondente está esgotado.

A liberdade política e a justiça social já serviram de motivo à luta democrática mas, atualmente, esta necessita fundamentar-se no reconhecimento do outro. Não é suficiente o reconhecimento da diferença que, se servir à tolerância, não implica admitir que um e outro fazem parte de um mesmo conjunto social. Tampouco bastaria a explicitação de uma natureza humana universal e comum - como seres razoáveis ou como filhos de Deus - que afasta as referências às diferentes situações materiais e às relações sociais. A democracia é necessária para que, num mesmo conjunto social, vivam indivíduos e grupos simultaneamente semelhantes, diferentes e até opostos. Em diálogo e comunicação, pela organização institucional das relações entre sujeitos.

1.1 As três dimensões da democracia

O respeito pelos direitos fundamentais, a cidadania e a representatividade dos dirigentes são as três dimensões que, mantida sua interdependência, constituem a democracia. Os governantes precisam ter representatividade, o que significa a existência de atores sociais cujos agentes políticos sejam seus instrumentos. Daí decorre o pluralismo característico da democracia, pois se a sociedade civil é composta de uma pluralidade de atores sociais, a representatividade dos governantes depende desse pluralismo.

Pela definição aqui adotada, a segunda característica de uma sociedade democrática é que os eleitores, além de serem cidadãos, consideram-se cidadãos. Sem que se considerem parte de uma sociedade política, não terá sentido a livre escolha dos governantes, pois os governados não se interessarão pelo governo, sentindo-se pertencentes apenas a uma família, uma categoria profissional, etnia ou confissão religiosa. A cidadania está diante do fato de que alguns não têm motivos para interessar-se pela modificação das decisões e leis porque estão satisfeitos com a posição que

ocupam na sociedade, outros porque não querem assumir responsabilidades e os sacrifícios correspondentes. Esses dois tipos de pessoas não reivindicam o direito de cidadania e percebem o governo como algo à parte de seu mundo. A consciência de cidadania é condição para a democracia, mas uma não deve se confundir com a outra, nem deve se reduzir à outra. A idéia de cidadania pode se opor à de democracia, por exemplo, se a consciência de pertencer a uma nação se sobrepõe à consciência de ser eleitor, especialmente quando se é convocado às armas e quando se aceita a limitação da liberdade.

O terceiro elemento constitutivo da democracia – o reconhecimento dos direitos fundamentais – é também condição para a existência da livre escolha dos governantes, porque aqueles direitos limitam o poder dos governantes. A própria existência da eleição já é um limite a esse poder mas, além dela, há o respeito às leis que definem os limites para o exercício do poder. A propósito, os direitos fundamentais limitam tanto o poder do Estado quanto o das igrejas, o das famílias ou o das empresas.

Os três componentes constituintes da democracia, embora sejam interdependentes, guardam uma grande autonomia. Cada um deles tende a combinar-se com os outros mas pode também opor-se eles. A cidadania pode se opor ao caráter universal dos direitos fundamentais, pois a consciência de filiação exige integração social e se refere não somente a uma sociedade ou um Estado nacional, mas também a uma comunidade ligada por uma cultura e história, em um território cujas fronteiras estão sob a vigilância de inimigos, concorrentes ou aliados. Por sua vez, a representatividade dos governantes pode se opor tanto à cidadania quanto aos direitos fundamentais porque faz referência à diversidade de interesses e a um poder político que pode ser considerado como um instrumento a serviço dos interesses privados. Quanto aos direitos humanos, baseiam-se na idéia cristã – em si mesma, não democrática - de direito natural, segundo a qual todos os seres foram criados e devem ser respeitados porque desempenham uma função no sistema desejado por Deus.

Esses três elementos não são interdependentes devido a um princípio mais geral do que eles, mas devido a um elo negativo que obriga à combinação entre eles, ou seja, a ausência de um princípio central de poder e legitimação. A regra da

maioria concretiza a exigência de um poder sem qualquer essencialidade. Embora os três elementos sejam em parte opostos, a realização de cada um se torna eficaz na medida da realização dos demais. A resistência ao poder absoluto de um Estado requer a afirmação dos atores sociais e a responsabilidade da sociedade. A representatividade dos dirigentes políticos, por sua vez, resiste à redução da sociedade a um mercado e, para isso, afirma direitos humanos e direitos de participação incompatíveis com critérios de mercado. Enquanto a cidadania, ao se confrontar com uma identidade comunitária, apela a direitos universais e à afirmação da diversidade dos atores particulares.

As relações entre o respeito aos direitos da pessoa humana, a representação dos interesses sociais e a cidadania delimitam o espaço no qual se constroem os exemplos históricos de democracia. São, portanto, relações entre um princípio universal (dimensão moral), os interesses particulares (dimensão social) e um conjunto político (dimensão cívica ou política).

Conforme cada uma das três dimensões ocupe a posição predominante, serão configurados três tipos principais e diferentes de democracia. Um deles – cujo exemplo histórico é a Grã-Bretanha – move-se mais pelo desejo de liberdade, dando importância central à limitação do poder pela lei e pelo reconhecimento dos direitos fundamentais. Em outro tipo – encarnado pelos Estados Unidos – a vontade de igualdade dá a maior importância à cidadania, à Constituição ou às idéias morais ou religiosas que garantem a integração da sociedade e fornecem um sólido fundamento para as leis. A França no século 20 materializa o terceiro tipo, pela ênfase na representatividade social dos governantes, que favorece os interesses das categorias populares frente ao caráter oligárquico de grupos privilegiados.

Convém ressaltar que, na definição da democracia, o princípio da soberania popular é prioritário em relação ao da separação dos poderes. Mais importante que distinguir no Estado os poderes legislativo, executivo e judiciário, a democracia requer uma sociedade nacional na qual se consigam distinguir três níveis: sociedade civil, sociedade política e Estado. A natureza da ligação entre eles determinará o cumprimento do princípio da soberania popular. Será corretamente chamada de democrática a sociedade na qual os atores sociais orientam seus

representantes políticos que, por sua vez, controlam o Estado. Não haverá democracia se a influência se der no sentido inverso.

Se a representatividade dos governantes é um elemento constitutivo da democracia, os atores sociais não devem estar isolados das instituições políticas. Isso obriga à existência – tanto no Estado quanto no sistema político - de um elemento de autonomia em relação à vontade popular. No primeiro, esse elemento é a independência e profissionalização dos funcionários. No sistema político, a autonomia frente à vontade popular é resguardada pela lei e pelos mecanismos de controle da constitucionalidade das decisões tomadas.

O princípio da separação entre os poderes faz uma definição institucional da democracia, que pode servir de meio para enfraquecer a contestação a um poder oligárquico ou para encobrir o crescimento das desigualdades. Se a independência entre os poderes fosse completa, a lei não poderia ser constantemente transformada, seria usada para defender os interesses dos poderosos e sua interpretação não consideraria a evolução da opinião pública.

1.1.1 A limitação do poder do Estado

Os movimentos revolucionários apoiaram os interesses da maioria da população, o desejo de destruir as monarquias absolutas e a esperança de libertar aqueles que estavam submetidos a decisões arbitrárias e transformá-los em cidadãos. Tais características democráticas desses movimentos foram anuladas pelos regimes vitoriosos subsequentes.

A limitação do poder do Estado é a base da democracia desde que não decorra do poder da oligarquia ou das tradições locais. O reconhecimento dos direitos fundamentais, como fator primordial de limitação do poder do Estado, torna ao mesmo tempo indispensável proporcionar segurança a todos, a ampliação das garantias legais e da proteção dos mais fracos pelo Estado. Com ou sem democracia, a modernização e a decomposição da ordem estabelecida destruíram as comunidades estruturadas e hierarquizadas, protegidas por fortes mecanismos de controle social. Da mesma forma, suplantaram as monarquias tradicionais, as antigas classes dirigentes, as formas familiares e escolares de autoridade que

inculcaram o respeito pelas hierarquias consideradas naturais. O mesmo processo conferiu ao Estado um poder crescente, tanto na tarefa de garantir a reprodução da ordem social quanto no papel de ator central da mudança, em seu aspecto de acumulação e de redistribuição social.

O pensamento liberal “clássico”, em vez de inventar a democracia, criou o Estado nacional, concebendo a ordem política como a ordem da razão, oposta à ordem natural dos ilimitados desejos de cada um e à ordem social, da desigualdade e da corrupção. Ordem política da razão triunfante sobre o caos, a violência e o egoísmo, que transforma o indivíduo em cidadão, dando-lhe acesso à civilização. Mas a democracia afirmou a autonomia do indivíduo e da sociedade civil, contra o Estado moderno, seja a monarquia absoluta seja uma ordem racional que identifica completamente o homem com o cidadão e sociedade com o Estado.

A confusão entre república e democracia esteve presente tanto na França quanto na Espanha e na América Latina porque a tradição democrática nesses lugares foi fragilizada pela luta contra um Estado ligado às forças de manutenção da ordem social, sobretudo a Igreja Católica. Pode-se dizer, entretanto, que o espírito republicano se opõe ao espírito democrata, se se considera que o primeiro atribui importância central à transformação e intervenção do Estado enquanto o outro concede o papel principal aos atores sociais. A democracia, contudo, além da liberdade da sociedade e dos atores sociais, requer do Estado que reconheça seu papel de estar a serviço tanto da sociedade quanto dos atores sociais.

Ao contrário de ceder todo poder ao Estado para que transforme a sociedade, o que é próprio da ideia de revolução, a democracia requer que se faça a distinção entre Estado, sociedade política e sociedade civil. A autonomia da sociedade civil e sua separação em relação ao Estado é que permitem a criação da sociedade política. Os poderes que compõem o Estado são os que asseguram a unidade nacional diante das ameaças externas e internas, bem como ligam o passado e futuro da sociedade nacional numa continuidade histórica. O Estado defende a memória coletiva, o longo contra o curto prazo, protege as minorias ou encoraja a criação cultural, ainda que esta não corresponda às demandas do grande público.

Também cumpre ao sistema político - reconhecendo o papel dos partidos políticos interpostos entre os grupos de interesses ou as classes e o Estado - elaborar a unidade subordinando-a às relações de força que existem no plano da sociedade civil. Nesta última é que os atores sociais se confrontam, não só orientados por valores culturais e relações sociais frequentemente conflitantes, mas também por diferentes interesses econômicos.

A sociedade política, além de manter sua autonomia, precisa cumprir um papel mediador entre Estado e a sociedade civil, caso contrário, um desses pólos prevalecerá sobre o outro e sobre a própria democracia. A diversidade de interesses sociais se subordinará imediatamente à ação unificadora do Estado se este for confundido com a sociedade política. A ordem política e jurídica reproduzirá diretamente os interesses econômicos dominantes se a sociedade política coincidir com a sociedade civil.

Mantendo-se a autonomia desses distintos elementos – Estado, sociedade política e sociedade civil – a democracia estabelece uma lógica que vai de baixo para cima, da sociedade civil para o sistema político e daí para o Estado, substituindo a lógica inversa. Cabe ao sistema político fazer funcionar a sociedade em seu conjunto, administrando as relações entre sociedade civil e Estado de modo a combinar a pluralidade dos interesses com a unidade da lei. O Estado não pode cumprir esse papel integrador, dado que ele responde principalmente pelo país frente à situação internacional. Tampouco pode ser esse o papel da sociedade civil, devido às relações sociais de conflito, cooperação ou negociação que a compõem.

O reconhecimento da sociedade política e de sua autonomia em relação à sociedade civil possibilitam a limitação do poder do Estado. A sociedade política é por excelência o espaço da democracia. Em parte porque o Estado não exige democracia para exercer suas funções fundamentais de defesa da unidade nacional no plano internacional e diante de mudanças históricas mais longas. De outra parte, mesmo que o caráter democrático do sistema político requeira que este represente os interesses dos atores sociais, estes atores não agem naturalmente de maneira democrática.

A limitação do poder, contudo, é apenas uma das dimensões da democracia. Privilegiá-la de maneira exclusiva é próprio do liberalismo. Embora este seja componente indispensável da democracia, um e outro não são sinônimos, pois há regimes liberais que não são democráticos. Em especial porque o pensamento liberal separa interesses privados de regulamentação pública, imagem contra a qual se coloca a de uma sociedade ao mesmo tempo orientada por aspirações culturais e por conflitos sociais cuja combinação constitui os atores sociais.

O liberalismo se fortaleceu devido aos ataques dos regimes autoritários e totalitários à democracia, nos quais os Estados impuseram uma cultura, dirigiram a economia ou defenderam militarmente uma religião. No entanto, quando o pensamento democrático combatia a concentração de riquezas ou do poder, o liberalismo acreditou que isso só poderia ser realizado por um Estado tão poderoso que acabaria por impor sua hegemonia a toda a sociedade. Por isso é necessário respeitar a autonomia das várias esferas da vida social (arte, economia, religião etc.), ou seja, a tendência à diferenciação crescente dos subsistemas sociais nas sociedades modernas. Luta que se conjuga com a oposição ao fato de que aqueles que possuem a riqueza possuem também o poder. A democracia requer forças sociais que induzam intervenções do Estado contra um liberalismo econômico que conduza à dualização crescente da sociedade e, ao mesmo tempo, sustentem um sistema político liberal contra as ameaças autoritárias.

1.1.2 A representatividade dos atores políticos

As bases sociais da democracia serão tão mais sólidas quanto maior for a correspondência entre demandas sociais e ofertas políticas, ou seja, quanto mais os partidos políticos forem representativos de categorias sociais. Da mesma maneira, haverá uma base sólida para a democracia na medida em que esta se apoiar na combinação de uma oposição social de alcance geral – chamada no Ocidente de luta de classes – com a existência da liberdade política. As categorias sociais, por sua vez, precisam organizar-se na vida social de forma autônoma ao plano da vida política, como o fez o sindicalismo, em relação ao qual os partidos trabalhistas ou socialistas representaram seu braço político.

A chamada crise de representação política se deve ao declínio da sociedade industrial, na qual predominava a oposição entre empregadores e assalariados. Sendo que a maioria da população deixou de fazer parte tanto do mundo operário quanto do mundo dos empresários, tornou-se impossível basear a vida política em debates e atores que só muito parcialmente correspondem à realidade, pois, além da produção industrializada, o consumo e a comunicação de massa, a mobilidade social e as migrações, a variedade de costumes e a defesa do meio ambiente também passaram a definir a sociedade. Transformou-se a natureza das demandas sociais e os partidos passaram a representá-las. Cada vez mais a ação social, em vez de ter seu sentido atribuído por um partido político, pode se transformar em partido ou impor a um deles as suas prioridades, dando sentido a si mesma, seja reivindicando liberdade, defendendo o meio ambiente ou lutando contra a “comercialização” de todos os aspectos da vida.

Aqui se reconhecem as positivas conseqüências sociais no espírito igualitário dos republicanos franceses, já que ele animou a escola pública para estender o ensino a todas as crianças e facilitou a mobilidade social, num apelo ao povo que atacou diretamente as desigualdades sociais e o poder do dinheiro. Mas a concepção de democracia ora sumariada - por necessitar de atores sociais que não dependam dos partidos políticos para dar sentido à sua própria ação – confronta-se com a antidemocrática redução dos atores sociais à condição de massa, operada tanto pelo leninismo quanto pelo tipo chamado francês de democracia.

A limitação do poder, primeira condição de existência da democracia, pode ser destruída se os atores políticos perderem representatividade, pois, distanciando-se das demandas dos atores sociais, a sociedade política pode pender para o lado do Estado. A sociedade política poderá, ainda, voltar-se para si mesma e para o aumento do seu próprio poder se, além do Estado, desconectar-se também da sociedade civil. Essa possibilidade é levada ao extremo quando os partidos políticos, aniquilando o princípio da livre escolha dos dirigentes pelos dirigidos, contam com recursos pelos quais garantem sempre o sucesso de alguns candidatos às eleições.

Um sistema político pode ser limitado, estar paralisado, ou mesmo esmagado por um Estado autoritário, tornando impossível que responda a certas demandas

sociais. Nesse caso, as ações coletivas não podem ser tratadas pelas instituições. Em outro caso, as próprias reivindicações podem não ser negociáveis, usadas como motivo de mobilização para a derrubada da ordem institucional. Por isso, nem todas as ações coletivas podem fundamentar a representatividade, uma vez que há demandas sociais que não aceitam as regras do jogo político e a decisão da maioria. Os dois tipos de ação coletiva mencionados não têm inspiração democrática e não constituem exatamente movimentos sociais, já que não pretendem alterar o modo de utilização social de recursos importantes em nome de orientações culturais aceitas na sociedade considerada. No primeiro caso, a ação se define pelos limites do tratamento institucional dos conflitos em determinada situação e não por suas orientações. No outro caso, definindo-se a situação e a ação como revolucionárias, elas só permitem surgir uma estratégia de tomada de poder cujo objetivo social é criar uma sociedade homogênea, o qual só pode conduzir à criação de um poder autoritário.

Os movimentos sociais são indissociáveis da democracia porque a livre escolha política obriga cada ator social a procurar o bem comum ao mesmo tempo que defender interesses particulares. Um movimento social não se apóia na necessidade histórica da criação de uma sociedade ideal mas no exercício da liberdade de um ator social. Os movimentos sociais organizam e desenvolvem conflitos em torno de valores gerais da sociedade e se o sistema político considera suas demandas impossíveis de serem atendidas, perde a confiança dos eleitores. O governo, por sua vez, ao rejeitar as demandas alegando restrições da situação internacional, perde seu caráter democrático, embora continue tolerante e liberal.

Torna-se cada vez mais difícil assegurar a representatividade dos governantes já que as sociedades deixaram de tratar dos problemas sociais agudos, retiraram o caráter social da violência e do conflito, tornando-os “externos”. Deixa-se de buscar identificar os conflitos mais importantes e a natureza dos novos movimentos sociais enquanto se impõe um imaginário social repleto de violência criminosa ou de sexualidade agressiva, rejeitadas por uma maioria ávida de segurança, imagem semelhante à que a sociedade burguesa do século XIX tinha dela mesma: ameaçada pelas “classes perigosas” porque não aceitava as reivindicações das “classes laboriosas”.

Mas a democracia estará menos ameaçada quanto mais reduzir a injustiça e a violência. Para isso, é preciso identificar as orientações e os conflitos da sociedade, o que depende de dirigir as reivindicações, contestações e utopias para o sistema político. A ausência de conflitos cria um círculo de violência em volta de um sistema político que sossegou porque supõe ter transformado as reivindicações internas em ameaças exteriores, e dá mais importância à segurança que à justiça, mais valor à adaptação que à igualdade.

A representatividade dos governantes pode agora contar serenamente com o sufrágio universal e com o voto das mulheres. O mesmo não se dá quanto aos jovens com menos de dezesseis anos, tão negativamente afetados pelo trabalho quanto pelo desemprego. Parte do caráter democrático da política fica retirada com a exclusão desse segmento.

Seja como for, a democracia é inseparável da estruturação dos interesses sociais, ou seja, da representatividade. Contra ela, os regimes autoritários sempre invocaram a desorganização dos atores sociais, a fragilidade dos sindicatos, a corrupção ou as divisões dos partidos, ao mesmo tempo que a gravidade das crises econômicas ou ameaças de invasão estrangeira, afirmando que nada havia entre o Estado e o caos ou a invasão. O pluralismo político e as eleições livres são condições da democracia, assim como a forte ligação entre atores sociais e agentes políticos. Essa ligação se fragiliza nos lugares que, por viverem uma passagem acelerada de um tipo de sociedade para outro, têm as demandas sociais confusas ou pouco agregadas. A mesma debilidade da ligação entre a ação social e os atores políticos se verifica quando um problema não social, mas internacional, domina o governo e a própria opinião pública.

1.1.3 A cidadania

Os cidadãos precisam sentir-se responsáveis pelo seu governo para que haja representatividade dos dirigentes e a livre escolha destes pelos dirigidos. Essa consciência de filiação a uma coletividade política e a responsabilidade por ela são condições da cidadania. Esta está referida geralmente a um Estado nacional, mas, num sentido amplo, trata-se da filiação a uma comunidade. Por se definir através de direitos, é uma condição necessária da democracia.

A filiação a uma comunidade nacional pode ser muito fortemente associada à criação de instituições livres, tornando-se a face defensiva de uma consciência democrática ao contribuir para libertar o indivíduo de uma dominação social e política, como ocorreu nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e França. Muitas vezes, entretanto, a identificação com coletividades particulares se sobrepõe à identificação nacional. Nesses casos, os indivíduos se definem mais pelo que são do que por sua concepção de vida coletiva. A sociedade democrática precisa reconhecer essas coletividades particulares, da mesma forma que estas precisam reconhecer a lei da maioria e não serem absorvidas pela afirmação e defesa de sua identidade. Contraculturas e sociedades alternativas não se definem pela sua posição conflitante, mas pela sua rejeição da sociedade, considerada como o discurso da dominação.

As ligações da democracia com o Estado nacional são fortes, seja pela intervenção deste na economia a partir da social-democracia, seja na afirmação da independência e da liberdade da nação, nos Estados Unidos como na França. Em contrapartida, o nacionalismo ameaçou e mesmo destruiu a democracia moderna. Isso porque, ao contrário de um Estado republicano onipotente, a cidadania requer uma sociedade nacional, isto é, uma forte associação entre sociedade civil, sistema político e Estado. O nacionalismo se sustenta na idéia de uma unidade fundamental, para além de qualquer escolha possível, idéia incompatível com a da democratização, que transforma uma comunidade em sociedade regida por leis e o Estado em representante da sociedade, com poder limitado por direitos fundamentais.

A democracia também está presente nas situações revolucionárias, da mesma forma que estas situações se afastam da democracia ao subordinar a ação política a um princípio não político (um deus, uma terra, uma língua, uma raça etc.). Porque a liberdade de escolha dos governantes pelos governados é uma condição que precisa estar acima de qualquer categoria “natural” da vida social (ser branco, muçulmano etc.), de modo que a sociedade política obtenha legitimidade da soberania popular e não de uma característica não política.

Em alguns países, não se pode distinguir a cidadania da nacionalidade, mas uma não é sinônimo da outra. A filiação a um Estado nacional cria uma solidariedade

dos deveres, enquanto a cidadania fundamenta o direito de participar, direta ou indiretamente, na gestão da sociedade. O nacionalismo ameaça a democracia quando considera o Estado como o depositário exclusivo dos interesses da sociedade, legitimando um poder ilimitado. A afirmação dos direitos do homem conjugada à defesa de interesses particulares legítimos favorece a democracia porque impede a identificação direta do Estado com a sociedade, amálgama que dá corpo à idéia de república. Quando uma cultura se agrega ao Estado diretamente identificado com a sociedade, as minorias são destruídas, juntamente com a cidadania e a democracia. A cidadania separa sociedade civil e sociedade política ao garantir os direitos jurídicos e políticos de todos os cidadãos de um país, independente de origem social, religiosa, étnica ou outra. Por isso a cidadania é indispensável à democracia.

A democracia é um processo em equilíbrio instável, que aproxima o mundo do poder (no qual se tomam as decisões políticas) das realidades sociais (nas quais se formam as identidades coletivas), encarregando-se simultaneamente das demandas da sociedade e das obrigações do Estado.

A liberdade se faz corresponder à diversidade social, sendo o princípio da representatividade uma de suas maiores expressões. A igualdade é basicamente uma igualdade de direitos, à qual corresponde o respeito aos direitos humanos. Enquanto a fraternidade tem mais a ver com a cidadania, no sentido de todos serem filiados a uma sociedade politicamente organizada e controlada por si mesma, produzirem-na e a utilizarem, administrarem e legislarem.

2. Relações entre educação escolar e democracia

Se não se pode conceber qualquer sociedade contemporânea sem o funcionamento regular de um sistema escolar, menos ainda se pode imaginar um país democrático que não ofereça educação escolar aos seus habitantes. Desde que esta se tornou um direito, a existência de pessoas não assistidas pelos serviços escolares atenta contra o princípio da igualdade de direitos, ou seja, contra o respeito aos direitos fundamentais, já que a educação é um dos direitos sociais também considerado um direito fundamental do ser humano. Entretanto, ao contrário do que essas constatações geralmente levam a crer, ainda que a oferta dos serviços escolares seja indispensável à democracia, isso não distingue por si só o caráter democrático de uma sociedade no que diz respeito à educação. A educação escolar pode se aproximar, afastar-se ou manter-se equidistante da democracia. Além de ser adequada à idéia democrática ou contrariá-la, a educação escolar pode também ser indiferente a ela. Admitindo-se uma definição de democracia pela qual esta se constitui da interdependência das três dimensões acima apresentadas, pode-se entender que uma educação escolar adequada à democracia deveria contribuir para a realização daquelas três dimensões e, ainda, para a estreita conexão entre elas.

Para verificar que posição a educação escolar assumiu frente à democracia no Brasil, é conveniente distinguir os aspectos que podem estar relacionados com as três dimensões constitutivas da democracia. No que se refere à limitação do poder do Estado pelo respeito aos direitos fundamentais, este significa, antes de tudo, a própria oferta dos serviços escolares. Esse é o problema ao qual tem se dedicado a maior parte dos esforços dos democratas, esforços que configuraram o que se convencionou denominar de democratização do acesso à escola. Tais esforços remetem de imediato muito mais à igualdade social que à liberdade política, por isso, na dimensão da colocação de limites a um poder absoluto, sobressaem as propostas e práticas visando à democratização da gestão escolar.

No campo da representatividade dos governantes, é necessário indagar que contribuição a educação escolar traz para a constituição de atores sociais fortes, com clara definição de interesses, reivindicações e projetos, assim como para a

expressão destes no plano das escolhas políticas. Aspectos importantes nesse âmbito são os pertinentes aos conteúdos do ensino, no sentido de possibilitarem uma adequada compreensão das relações sociais, a identificação de aliados e adversários sociais e o emprego de saberes com os quais as demandas sociais se convertam em ação e se expressem bem politicamente, aumentando sua eficácia. Não se trata apenas de selecionar conteúdos, porque o tipo de relacionamento entre educadores e educandos - portanto, a democratização do ensino em sua face de maior simetria entre os agentes da educação - também se baseia na forma com que se realiza a seleção.

Quanto à cidadania, a cobertura dos serviços escolares indica o grau de inclusão dos indivíduos e categorias sociais em um mesmo conjunto político. Isso não seria suficiente pois deixaria de fora o indispensável aspecto da corresponsabilidade por esse mesmo conjunto político. Portanto, deve-se examinar também a contribuição da educação escolar como formação de personalidades democráticas, no sentido de maximizar a transformação de indivíduos e grupos em sujeitos.

2.1 A democratização do acesso à escola

Como limitação do poder do Estado, a oferta de educação escolar e sua ampliação na perspectiva de uma cobertura universal requerem algumas considerações mais detalhadas. Primeiro, porque a imposição de limites a um poder absoluto por meio do respeito aos direitos fundamentais precisa levar em conta que, nestes últimos, liberdades e direitos se confundem. A expressão Direitos Humanos engloba direitos designados naturais, liberdades individuais, direitos sociais de fruição individual e coletiva, bem como direitos coletivos da humanidade.

Chamando a atenção para o fato de liberdades e direitos comumente se confundirem, apesar de ambos não serem sinônimos, Benevides (1994) destacou que as liberdades têm como contrapartida a abstenção geral por parte dos outros, seja o Estado, sejam particulares. Essa abstenção é a não interferência de outrem nas esferas jurídicas próprias do titular de uma liberdade, como a de pensamento, a de expressão, a de ir e vir, a de religião, a de opção sexual, a de associação etc.

Os direitos em sentido estrito, ao contrário, implicam sempre uma intervenção, uma ação positiva, uma prestação do Estado ou de particulares.

A extensão horizontal da escolarização significaria, de modo geral, dotar os indivíduos de capacidades favoráveis a reivindicar e mesmo a exercer tanto as liberdades quanto os direitos, capacidades nas quais avulta o domínio da linguagem escrita e do cálculo elementar, pela possibilidade de acesso que abrem ao estoque de conhecimento existente. A oferta de escolarização diz respeito expressamente ao cumprimento do artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo o qual toda pessoa tem direito à educação, que deve ser gratuita, ao menos na instrução elementar e fundamental. A educação escolar aqui favorece que se invoquem os direitos e liberdades proclamados, pelos meios que fornece para tomar consciência deles e para defendê-los. Considerando a alfabetização como o primeiro passo na conquista do direito a educar-se, Rivero H. (1989) também a vê como o início da participação na construção democrática. Ele enxerga no analfabetismo uma expressão de falta de democracia e um obstáculo real para a plena vigência dos direitos humanos, admitindo que a simples aquisição da linguagem escrita – reduzindo o sentido da alfabetização – significa uma reivindicação democrática e uma condição essencial para fazer efetivo o exercício da maioria dos direitos proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Mas, além disso, assinala que “a alfabetização possibilita o acesso a uma educação sistemática e com isso democratiza o ingresso dos iletrados na ciência e na técnica, facilitando-lhes alcançar novas formas e estruturas de pensamento e conhecimento. A boa aprendizagem da leitura e da escrita constitui um processo formativo que exige desenvolver a capacidade de análise, de síntese e abstração, elementos básicos para o pensamento e a reflexão crítica sobre a realidade na qual está inserido o sujeito da alfabetização.”

Basicamente, o respeito aos direitos fundamentais pela ampliação do acesso à escola limita indiretamente o poder do Estado quando possibilita a um número maior de pessoas reivindicar suas liberdades. Ao contrário, no que toca o respeito aos direitos em sentido estrito, seu cumprimento solicita a maior intervenção (portanto, fortalecimento) do Estado.

A outra ressalva importante na idéia de educação escolar referida à limitação do poder do Estado reside no fato de o direito à educação ter-se originado num dever, sendo ainda considerado simultaneamente um direito e um dever. O artigo 26 da Declaração Universal, assim como a Constituição brasileira e a de muitos países, estabelece também que a instrução elementar será obrigatória, determinação que, ao contrário de limitar, reafirma o poder do Estado.

Esse caráter obrigatório da educação escolar adveio da lenta elaboração do direito natural durante os séculos XVII e XVIII, pela qual o iluminismo levou a uma grande mudança na maneira de conceber o homem, a sociedade e as relações de poder. Nesse lento processo, assegura Valle (1997), o iluminismo retirou a legitimidade do poder despótico decorrente da tradição, afirmando os direitos do ser humano desde o nascimento, que estariam inscritos em sua própria natureza. A grande importância da doutrina do direito natural seria, pois, ter trazido a idéia de que o homem pode ter direitos, uma referência implícita nas reivindicações por diversos deles, inclusive por educação. Mas o direito natural, em sua forma original durante a Antigüidade, era uma teoria sobre deveres, concebendo a natureza do homem não como aquilo que ele é ao nascer mas aquilo que ele deve se tornar, conforme sua essência. Dita essência foi considerada social, fazendo do homem e da sociedade uma unidade, sem possibilitar lugar para a idéia de indivíduo. Os filósofos do moderno jusnaturalismo, procurando esse indivíduo, encontraram um homem primitivo, um estado de natureza, fazendo da essência humana um conjunto de características anterior à sociedade, inerente ao homem. Destaca-se nesse conjunto de características, a de o homem ser livre. Por isso, somente sua decisão poderia conduzi-lo à vida social, tornando a sociedade, portanto, o resultado de um pacto.

Na tradição francesa, o Estado foi visto como o maior instrumento da concretização dos direitos naturais, porque a sociedade estaria interposta entre o homem e seus direitos e, para que os homens pudessem desfrutar do direito à liberdade, este precisaria ser formalmente reinstituído através das leis, do mesmo modo como teriam que ser superadas as desigualdades que escravizam os homens. Conforme explica Valle (1997), o Estado teria o dever de defender os direitos do homem, defendendo a sociedade contra ela própria e o homem contra ele mesmo.

Por isso, o direito à instrução, previsto na Constituição francesa de 1791, é, paradoxalmente, um direito do Estado antes de ser um direito do indivíduo.

Direito exercido muitas vezes contra a autoridade religiosa ou contra a autoridade paterna e que implica um dever para os cidadãos, dado que, sem a autonomia fornecida pelas luzes, nenhum cidadão seria realmente livre, capaz de desfrutar e de construir as condições de igualdade. Esse direito à instrução construiu a escola republicana, incumbida de levar à unidade dos valores da Nação e de garantir as condições de cidadania julgadas ideais.

Na chamada primeira geração dos direitos, concentrados na dimensão da liberdade, Salvat B. (1998) assinala que, eles aparecem como direitos/liberdades que cada indivíduo possui – devido à sua dignidade ou natureza – frente ao poder, seja do Estado ou de outros grupos. O pensamento liberal – com seus matizes – que respalda esses direitos prescreve a menor intervenção possível do Estado na vida social e pessoal e deixa à generosidade dos particulares ou ao assistencialismo (público ou privado) a conquista de certos mínimos de bem-estar social. Por sua vez, a segunda geração, centrada na igualdade, enfatiza direitos que seriam devidos a pessoas pela sociedade e pelo Estado. Se, na primeira geração, o objetivo é defender o indivíduo da intromissão indevida dos poderes do Estado em sua vida, na segunda, trata-se de recorrer ao Estado e conseguir mobilizar esse poder a favor do indivíduo no âmbito social de sua vida. O pensamento inspirador dos direitos sociais manteve correspondência com os ideários do socialismo e do cristianismo, os quais sustentavam que não poderia haver real desenvolvimento das liberdades com miséria ou níveis extremos de desigualdade. As duas gerações de direitos se articulam, então, de modo diferente ao indivíduo, à sociedade e ao Estado. Os direitos de liberdade reclamam a proteção de um espaço de autonomia e iniciativa para os indivíduos e se exige que os grupos e o Estado não aviltem esse espaço, esperando-se do Estado muito mais abstenção. Já nos direitos sociais há um expresse chamamento ao Estado para que intervenha ativamente através de uma série de políticas, no cumprimento ou garantia desses direitos (à educação ou à saúde, por exemplo). Porém, para os direitos cívico/políticos existe uma tipificação para saber quando o Estado passa a afetá-los e mecanismos aos quais recorrer para seu reclamo e a forma de fazê-lo. Para os direitos sociais, ao contrário, não haveria, de modo geral, critérios de

consenso para dirimir sua violação, ou para determinar eventuais exigências que os Estados teriam que cumprir.

Tais critérios foram sendo construídos por acordos internacionais e pela formulação da legislação, em especial, na aprovação das constituições da República brasileira. Para além da formulação legal desses critérios, no entanto, é necessário lutar também pela sua implementação. Isso permite entender porque uma das principais abordagens que, no Brasil como em outros países, relacionam a educação com a idéia de democracia, trata, essencialmente, da expansão da cobertura dos serviços escolares na perspectiva de sua universalização. É uma forma de democratização baseada na ampliação da igualdade de direitos. Esse significado, muito difundido e bastante arraigado, deve-se à consignação da educação como meio de suprimir privilégios, desde que os serviços escolares alcancem a todos.

Anísio Teixeira é um dos mais destacados formuladores nessa perspectiva. Considerando a educação um processo de cultivo e amadurecimento individual, crescimento orgânico, humano, governado por normas científicas e técnicas, ele procura fazer da escola um instrumento para promover a democracia, enfatizando um tipo de educação que ele chama comum, que deve ser para todos. Ele estabelece que essa educação seja predominantemente pública como condição fundamental para assegurá-la universalmente (Teixeira, 1957).

Somente essa escola pública poderia ser “verdadeiramente democrática”. Comparando-a com o exército, Teixeira acredita que, nela, as diferenças de classe desaparecerão e todos os brasileiros se encontrarão para uma formação comum, igualitária e unificadora, destruindo preconceitos e prevenções. Essa escola é considerada pública simplesmente porque é mantida com recursos públicos, não porque seu programa e currículo sejam decididos por lei, uma vez que as normas que a presidem deveriam ser científicas e técnicas em vez de ser jurídicas. Essa definição bastante despojada confere, entretanto, uma autonomia nunca realizada e, ironicamente, bastante destacada como objetivo das recentes propostas de reforma educacional.

Desse ponto de vista, a educação primária assume caráter imprescindível e, por isso, ninguém deveria dela ser excluído. Dessa maneira, como as democracias são regimes de igualdade social (igualdade de direitos individuais), de povos unificados e de sistema de governo de sufrágio universal, não poderiam prescindir de “uma sólida educação comum”. A escola primária cumpriria a função de “base da educação de toda a nação”, preparando, “com currículo completo e dia letivo integral”, o cidadão nacional e o trabalhador ainda não qualificado, estabelecendo a base igualitária de oportunidades de onde todos partiriam, sem limitações hereditárias ou outras.

Dependeriam da educação, tanto o que Anísio Teixeira (1968) chama de forma de vida democrática quanto o que denomina Estado democrático, uma dependência que se deve principalmente à igualdade de oportunidades que a nação oferece. No Brasil, essa igualdade teria aparecido depois da igualdade perante a lei. A igualdade de oportunidades (que fundamentaria a democracia) seria dada pelo direito de acesso e pela continuidade no sistema de educação. Esse sistema, por sua vez, é proposto para ser organizado de forma que, em igualdade de condições, possa-se dele participar e nele progredir.

Nessa perspectiva, o sistema de educação no Brasil seguiu uma trajetória acidentada, obteve conquistas tardias em comparação com países de outros continentes e mesmo da América Latina, permanecendo uma obra inacabada. Durante o Império e nas primeiras décadas da República, o Estado se antecipou na oferta de serviços de escola primária. Tanto obedeceu tímida e parcimoniosamente a prescrições legais, baseadas em um modelo de instrução pública de orientação eminentemente política, quanto reagiu à proclamação de propósitos sociais igualitários quanto, mais ainda, respondeu aos projetos de grupos dominantes visando ao controle social da massa popular (cf. Carvalho, 1989). Tal modelo certamente pretendia formar o cidadão por meio de uma escola primária universal, porém, correspondia a uma cidadania definida mais em termos de deveres que de direitos. Os direitos se instauravam pela obrigação do dever e não o inverso. Além disso, os direitos não emergiam das práticas sociais da época. Beisiegel assinala alguns dos sucessivos e mais importantes momentos nos quais se procurou fixar a idéia de obrigatoriedade de frequência às escolas primárias pela imposição de

multas aos adultos responsáveis, ou pela defesa da necessidade de reformas que realizassem a prescrição legal do ensino obrigatório, intenções que se teriam frustrado pelo predomínio de uma sociedade agrária, cujas características não exigiam efetivar as disposições legais sobre a educação popular (Beisiegel, 1974). Para o pensamento liberal das “elites intelectuais” que se ocupavam da “instrução popular”, todo homem “teria o direito e, mais do que um direito, o dever de preparar-se para poder atuar na construção de uma sociedade determinada. É bem certo que esta imagem da sociedade liberal de homens livres possibilitava a expressão formal de uma luta dos grupos dominantes, na colônia ou mesmo depois, já no Império. Mas ao exprimirem seus interesses e orientações mediante a adesão a este corpo de doutrinas, estes grupos davam forma a um projeto de sociedade e, de certo modo, embora num plano vazio, retórico, irrealista, comprometiam-se com sua realização. No âmbito desse projeto, a educação para todos assumia um duplo papel: era ao mesmo tempo um componente intrínseco à sociedade que se pretendia realizar e, também, o principal instrumento de preparação dos homens para a construção dessa ordem social particular. Todo cidadão teria o *direito* à educação e o *dever de preparar-se* para poder atuar na construção do futuro desejado. A educação era assim entendida como exigência individual e social, era necessária para todos e deveria ser levada a todos, mesmo quando a coletividade ainda não tivesse consciência dessa necessidade individual e desse dever cívico” (Beisiegel, 1979).

No imaginário dos entusiastas da educação dos anos 20, estava o anseio por “regenerar as populações brasileiras, tornando-as saudáveis, disciplinadas e produtivas”. A educação se colocava como causa cívica de redenção nacional, para regenerar o brasileiro. Para os intelectuais mobilizados em torno da problemática educacional, esta seria uma dívida que a República não teria ainda resgatado, devido à incúria política dos abolicionistas e republicanos, que não teriam adestrado o negro e o mestiço libertos para as imposições da liberdade. Na mesma linha, pensava-se também em “organizar o trabalho” nacional com o concurso de uma escola que não disseminasse “o perigoso conhecimento exclusivo das letras, mas a consciência do dever domiciliário”, ou seja, a proposta agrarista de fixar o homem no campo, contendo o fluxo migratório para as cidades e vitalizando a produção rural (cf. Carvalho, 1989).

Mas a realização da democratização do acesso implica escolhas políticas quanto à partilha dos recursos sociais, decisões que tradicionalmente se fizeram contra os interesses da maioria, resultando em dramáticas situações para os que se dedicaram à multiplicação das vagas escolares. A Reforma Sampaio Dória em São Paulo ilustra as inúmeras situações de dilema colocadas para a difusão da educação escolar, entendida como meta democrática por seus promotores. Certa racionalização procurava conciliar os poucos recursos financeiros disponíveis para os serviços escolares com o intento de generalização dos benefícios destes. A Reforma esteve diante da opção de dar uma escola de quatro anos para alguns ou alastrar o ensino elementar de dois anos a todos. Ela se posicionou por esta última. Os oponentes desse tipo de opção, ao longo deste século, sempre argumentaram em favor de uma idéia de “qualidade do ensino”, noção o mais das vezes vaga, mas que chegou a ser condição para valorizar explicitamente a educação como instrumento político de controle social, em detrimento do que seria a simples difusão da escola, considerada demagógica, inútil ou perigosa.

O pano de fundo igualitarista de esforços de universalização da oferta escolar, no entanto, não impediu que a própria legislação delineasse um sistema escolar formalmente dual. Ele foi proposto de modo a compor uma educação primária dirigida às massas e uma secundária destinada a formar elites dirigentes, com caráter preparatório para os cursos superiores (cf. Beisiegel, 1974).

Porém, desde os anos 40, a história dos serviços públicos de educação escolar elementar tem sido a história da ampliação de sua cobertura e da busca da superação da dualidade formal do sistema escolar. Entrecruzaram-se modificações legais e administrativas que aceleraram drasticamente o ritmo e inverteram o modo de realizar a expansão. O Estado passou a responder à demanda explícita de diversos grupos populacionais, tanto pela ampliação da oferta de escola primária quanto pela extensão dos serviços de ensino secundário. Esse processo culminou com a sua formalização na Lei 5.692/71, que unificou os antigos primário e secundário em uma escola fundamental de oito anos. A antiga escola secundária se tornou legalmente “acessível a todas as camadas sociais, simples continuação da escolaridade básica, tendencialmente aberta, predominantemente pública e destinada à formação comum da população” (Beisiegel, 1974; Sposito, 1984).

Essas importantes conquistas, concentradas na dimensão igualitária da democracia, foram acolhidas com entusiasmo mas também com interpretações paradoxais. No final dos anos 60, por exemplo, justamente em um momento forte do regime autoritário, Teixeira vê o Brasil acompanhando o que chamou de estágios de desenvolvimento democrático moderno, atingindo “um grau de integração próprio à definitiva implantação democrática”. Isso porque o direito à educação havia se tornado um dos direitos constitucionais do cidadão brasileiro. Essa aparente contradição se explica pela ênfase que aquele autor dá a um dos elementos definidores da democracia, ou seja, a igualdade social. Embora necessário, esse elemento é, todavia, insuficiente para defini-la e isso tem conseqüências para a relação entre democracia e educação escolar.

Primeiro porque, em situações de fechamento político e mesmo em regimes totalitários, também se verificou o crescimento da cobertura dos serviços educacionais e até o pleno atendimento. Esse processo de crescimento de matrículas escolares tem pouca, às vezes, nenhuma, relação com a forma de governo da escola ou com a orientação seguida em suas práticas. Entretanto, o mais comum é que se confundam as possibilidades de expansão das oportunidades educacionais com a proliferação de práticas democráticas de educação, ambas as idéias mescladas na noção de “democratização do ensino”.

Porém, mesmo no sentido estrito da compatibilidade entre educação escolar e democracia por meio da oferta de vagas, o modelo de desenvolvimento adotado pelo regime militar esteve em contradição com as tentativas de democratização do ensino. Cunha (1975) salientou essa contradição ao apontar corajosamente, nos dados oficiais de 1970, os marcantes traços da escolarização desigual. Barretto et al (1979) mostraram que aquela contradição se expressou na incongruência entre a seletividade do sistema de ensino e as metas governamentais. O II Plano Setorial de Educação e Cultura 1975-1979 reconhecia que apenas 40% dos alunos eram promovidos da 1ª para a 2ª série do 1º grau, além da existência de 12,5 milhões de analfabetos com 15 anos e mais em fins de 1974. O Plano propunha, até o fim do período, cobrir 90% da população com idade entre 7 e 14 anos com o ensino de 1º grau. Porém, considerando que desde 1970 a receita global da União cresceu 148,6% e a dos estados, somente 60,1% (Melchior, 1978), a manutenção da taxa

legal de 20% de aplicação de cada estado significava uma diminuição da importância relativa do investimento na área. A União, por sua vez, centralizando crescentemente recursos, repartiu-os em 1974 concedendo 58,47% para o ensino superior, 13,08% para o ensino médio e 13,09% para o ensino fundamental. Os dados de 1976 mostraram uma taxa de 67% de escolarização da população de 7 a 14 anos de idade, variando essa taxa de 80% na zona urbana para 50% na zona rural. Essas variações corresponderiam às disparidades na distribuição de renda provocadas por um modelo econômico concentrador. De 1942 a 1969, a taxa de perda da 1ª para a 2ª série se manteve inalterada em torno de 60%. Para dar uma idéia do contingente de atingidos negativamente pelos mecanismos de seletividade, menciona-se que, em 1976, o analfabetismo na faixa etária dos 10 aos 19 anos chegava a 52% no Nordeste, abrangendo 2.997.261 pessoas. Para o país como um todo, os números nessa faixa etária se aproximavam dos 4 milhões. Cerca de 19% das pessoas na faixa de 10 a 14 anos exerciam alguma ocupação, totalizando 2.470.382 crianças e jovens. No que diz respeito à pré-escola, para o mesmo ano, os dados mostram 686.390 crianças de 4 a 6 anos de idade matriculadas, 44,1% das quais em escolas particulares, sendo que a população nessa idade estava estimada em 8.905.154, das quais 4.960.443 tinham pais que recebiam de 0 a 2 salários mínimos. De modo que eram atendidas em estabelecimentos públicos somente 6,1% das crianças de menor renda nessa faixa etária. No grupo com idade de 2 a 3 anos, estimado em 6.257.501 crianças, somente 55.375 estavam matriculadas em 1975. O atendimento em creches estava estimado em 2% da demanda constituída por crianças de 0 a 6 anos de idade nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia. Quanto ao ensino de 2º grau, o Estado de São Paulo, com a maior taxa de absorção, matriculava na 1ª série do 2º grau somente 15% dos que entraram na 1ª série do 1º grau. Também era expressiva a proporção de adolescentes fora da escola, envolvendo 58,16% da população entre 15 e 19 anos de idade, um total de 6.663.268 adolescentes a demandar potencialmente ensino supletivo. O trabalho de Barreto et al apresenta duas conclusões principais. A primeira é que a escola brasileira continuava, como sempre teria sido, “programada” para menos da metade das crianças que a ela teriam direito. A segunda conclusão é a reafirmação de que a marginalização que a maioria das crianças sofre dentro do sistema de ensino tem como causa principal a pobreza das camadas populares.

A democratização do acesso seguiu sendo um processo lentamente progressivo e também muito vulnerável às oscilações da economia. Durante a década de 80, afirma De Lisle (1998), os sistemas educativos foram vítimas do efeito adverso dos ajustes estruturais, um dos flagelos da globalização. Lembra que Reimers (1991a) fundamenta sua asseveração no sentido de que a América Latina transformou-se na região mais endividada do mundo, tendo a duvidosa honra de contar, junto com o Caribe, com onze dos dezessete países mais endividados do planeta. Reimers (1991a, 1991b) baseou-se em ampla evidência que revelava uma notória redução da inversão no âmbito educacional, cujo efeito se fazia sentir tanto na infra-estrutura escolar e no fornecimento de materiais didáticos, como nas remunerações reais percebidas pelo magistério. Esse pesquisador concluiu que a região sofrera de maneira desproporcional o efeito da aplicação dos ajustes estruturais. No mesmo sentido, Carnoy (1995) assinalou que, “para os países em desenvolvimento, o efeito adverso que os ajustes econômicos tiveram sobre a educação não pôde vir em pior momento. Na medida em que a informação – e, enfim, a educação – adquira uma importância crucial nas dimensões econômicas e sociais do mundo, só os indivíduos e países que contem com um alto nível de educação poderão lutar com as profundas mudanças que se apresentem. Sob tais circunstâncias, os ajustes estruturais dificultaram enormemente a provisão de educação nos países em desenvolvimento”.

Na América Latina, o crescimento médio anual do gasto em educação em termos reais foi sensivelmente maior antes de 1980 que durante a década de 80. Segundo Reimers (1990), esse foi o impacto dos programas de ajuste desenvolvidos durante os anos 80 sobre o gasto público em educação. Entre 1975 e 1980, o gasto total em educação cresceu em todos os países da região. Entre 1980 e 1985, o gasto total em educação diminuiu em termos reais em 12 dos 18 países para os quais havia dados. Além disso, a taxa de crescimento do gasto educativo diminuiu em três dos seis países restantes. Só três deles, Honduras, Nicarágua e Panamá aumentaram seu gasto educativo nos anos 80 mais que nas décadas anteriores. Especificamente para o Brasil, em 1975, o gasto público em educação foi de 4.480 milhões de dólares e, em 1980, foi de 7.168 milhões, enquanto em 1985, foi de 7.987 milhões. Entre 1975 e 1980, o crescimento anual desse gasto foi de 9,86%, enquanto, entre 1980 e 1985, o crescimento anual foi de 2,19% e, entre 1975 e

1985, essa taxa foi de 5,95%. Houve reduções nas taxas de matrícula líquida de crianças com idade entre 6 e 11 anos em seis países (Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba e El Salvador) entre 1980 e 1985. Além disso, em outros seis, o aumento em taxas de matrícula líquida foi de menos de 1% anual. Só oito dos países aumentam a taxa em mais de 1% ao ano. O Brasil exibiu uma taxa de 0,34% no crescimento anual dessas matrículas.

Para os estudiosos do financiamento da educação, os efeitos da crise econômica mundial se manifestaram no Brasil a partir de 1981, com a adoção de políticas recessivas (Velloso & Carvalho, 1990). Eles ressaltam que essas políticas produziram naquele ano uma redução de cerca de 3,5% do PIB e uma diminuição de cerca de 10% na produção industrial, registrando-se uma nova baixa do PIB em 1983, de modo que, somente em 1985, a economia chega a superar os níveis de começos da década. Em 1985, o governo federal gastava em educação quase o dobro do empregado no começo da década, gasto que continuou crescendo nos dois anos seguintes até alcançar 215% e 250% em 1986 e 1987, respectivamente. Nos últimos anos, o aumento dos gastos do governo federal em educação foi consequência do esforço (insuficiente) por aproximá-los do nível estipulado pela Constituição. Aprovada em 1983 a emenda constitucional (Emenda Calmon) que estabeleceu as porcentagens dos recursos provenientes dos impostos que deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, embora cobrindo somente uma parte dos gastos em educação, o governo federal ficou obrigado a aplicar 13% dos recursos, enquanto estados e municípios empenhariam 25%. As forças novas que chegaram ao poder em 1985 necessitavam, para legitimar-se, de um substancial aumento dos gastos em educação, já que nos anos anteriores estes haviam correspondido a menos de 5% dos recursos provenientes de impostos. Com a retomada do crescimento econômico, em 1985, foi mais fácil materializar essa exigência política. O orçamento do Ministério da Educação, nesse ano, passou a ocupar o segundo lugar entre todos os ministérios.

No começo da década de 80, ainda segundo Velloso & Carvalho, o governo federal, era responsável por cerca de 1/3 dos gastos; os governos dos estados, por um pouco mais da metade e os governos municipais, por menos de 20%. Em 1980, o ensino de 1º grau recebia 51,5% do gasto público em educação. Em 1981,

essa participação aumentou para 60,7%, baixando ao longo do período até o nível de 50,6%. No ensino de 2º grau, o movimento no começo da década é em sentido contrário. Sua participação inicial é baixa (8,6%), recupera-se depois, mas vai a 7,3% em 1985. A participação do ensino superior no total variou entre cerca de 18% a 21%, estando ao final do período em seu nível mais baixo. O item orçamentário classificado como “outros programas” manifestou notável crescimento, aumentando sua participação de 20% em 1980 a cerca de 21% em 1985. Essa categoria inclui a educação pré-escolar e a assistência ao educando (merenda e material didático), entre outros.

Os gastos com 1º grau nas três instâncias de governo se distribuíam, em 1980, da seguinte maneira: federal 11%, estados, 64%, municípios, 25%. Em 1985, a distribuição passou a ser assim: federal, 29%, estados, 52%, municípios, 19%. No Brasil, os maiores financiadores da educação continuaram sendo os governos dos estados. Enquanto o governo federal aumentou bastante sua participação no período, os municípios reduziram inicialmente a proporção de seus gastos no total nacional e, em 1990, não mantinham o mesmo nível de 1980. Contudo, o aumento dos gastos do governo federal foi de 270% no período 1980-1985, enquanto os gastos dos estados tiveram crescimento de apenas 12%. Nota-se, ao mesmo tempo, um aumento de só 11% na matrícula pública e uma diminuição de 7% no número de escolas dessa rede.

Porém, o significativo aumento do gasto do governo federal, advertem Velloso & Carvalho, deve-se ao fato de uma parte dele ser artificial, consequência da incorporação contábil no balanço do Ministério da Educação de 1981, de recursos relativos à quota dos estados do salário-educação. Além disso, a metade do crescimento dos recursos do MEC para educação básica se devia ao aumento da merenda escolar. Em 1984 e 1985, o programa de educação básica no MEC cresceu 49%. Se fossem excluídos os recursos para a merenda, o aumento se reduziria a 22%.

Quanto aos gastos dos estados, aqueles autores chamam atenção para a importância de se considerar os salários dos professores. O número de professores aumentou 19% enquanto o gasto dos estados se incrementou só em 12% no período. Essa diferença indica a redução real dos salários dos docentes ao longo

do tempo. Se o pessoal docente do ensino público aumentou nos anos iniciais do período, já em 1983, seu número baixou em cerca de 10% enquanto a matrícula aumentava em 20%. Ao final do período, o professorado havia crescido apenas 15% enquanto a matrícula se expandiu ao dobro. O comportamento da matrícula e do professorado sugerem que a estratégia para fazer crescer a primeira foi de aumentar o número de alunos por curso, com evidentes conseqüências nas condições de trabalho docente e da qualidade do ensino. De 1980 a 1983, enquanto o número de professores da rede oficial aumentava cerca de 3%, diminuindo depois em cerca de 10%, o gasto público era cortado em 15%. Os gastos por aluno tiveram baixas ainda maiores que os gastos públicos totais. No ponto máximo da recessão, haviam reduzido em quase 30% enquanto a matrícula crescia 20%. Em 1985, seu valor estava ainda 10% abaixo do nível inicial do período como conseqüência do modesto aumento de 19,7% nos gastos totais, unido à significativa expansão do alunado da rede pública.

Os governos estaduais, principais responsáveis pela educação, foram duramente atingidos pela recessão e o exemplo do estado de São Paulo é muito sugestivo sobre as principais características desse processo. Entre 1980 e 1983, Fracalanza (1999) observou a contração das receitas de impostos do governo do estado de São Paulo. O ano de 1984 marca o início de uma fase de recuperação da atividade econômica que atinge seu ápice em 1986, ano da implantação do Plano Cruzado, sendo que as receitas de impostos acompanham essa trajetória. Entre 1987 e 1988, refletindo a nova conjuntura recessiva, as receitas de impostos voltam a apresentar taxas de crescimento negativas. O paralelismo entre a evolução das receitas e o ritmo de atividade econômica persiste na breve fase de recuperação em 1989, que dará lugar a um novo período recessivo que marca os anos seguintes dos governos de Fernando Collor e Itamar Franco.

Enquanto, em 1980, as receitas de impostos financiavam 79,4% do total das despesas do estado, em 1993, elas financiavam 46,4% das despesas. Resultado em parte derivado da conjuntura recessiva que dominou a maior parte desse período. Mas, de outra parte, o governo fez crescer vigorosamente as despesas estaduais, sendo que, particularmente após 1986, o estado passa a incorrer em déficits crescentes para fazer frente aos gastos ampliados. As despesas da Secretaria de

Estado da Educação, contudo, 13 anos passados do início do período de análise, eram da mesma ordem de grandeza daquelas comprometidas em 1980. De 1980 a 1986, a média das despesas ficou em 2,24 milhões de reais, montante pouco inferior ao da média do período 1986-1993 que ficou em 2,49 bilhões de reais. A participação das receitas de impostos no financiamento das despesas totais do estado decresceu ao longo de todo o período, houve uma retração substantiva das despesas realizadas pela Secretaria da Educação como porcentagem das despesas efetuadas pelo governo do estado de São Paulo.¹ No primeiro triênio da década de 1980, as despesas realizadas pela Secretaria representavam pouco menos de 17% das despesas totais do estado, nos três primeiros anos da década de 1990 respondiam por pouco mais de 10%.

Dentro das despesas efetuadas pela Secretaria da Educação, o agregado pessoal e reflexos (somatório dos gastos com pessoal mais as despesas com a transferência a famílias) representou em média 77% das despesas totais dessa Secretaria. Esses gastos são inteiramente financiados com recursos do Tesouro do Estado. Para o financiamento de todas as outras despesas da Secretaria, concorrem os recursos da Quota Estadual do Salário-educação (QESE), recursos próprios e recursos do Tesouro do Estado. A QESE tem importância estratégica para a Secretaria da Educação já que seus recursos são por lei destinados ao financiamento de despesas que não as de pessoal, além do que a gestão dos recursos fica a cargo da própria Secretaria. Entretanto, entre 1980 e 1993, se bem que com oscilações expressivas, o volume desses recursos não evoluiu positivamente. Para que se tenha uma idéia do que isso significa, pode-se dividir o período de análise em dois subperíodos. Assim, de 1980 a 1986, a média dos recursos da QESE era de 295,2 milhões de reais, superior à média desses recursos no período de 1987 a 1993, situada em 293,9 milhões de reais.

¹ Com algumas variações nos números, Pacheco Filho & Curi (1992) convergem para a análise de Fracalanza, afirmando que os recursos destinados à educação no estado de São Paulo, entre 1980 e 1990, foram declinantes com relação ao total dos recursos disponíveis para todas as despesas promovidas pelo estado, pois, enquanto o montante real de gastos com educação em 1990 se situou 44% acima do montante de 1980, o total de gastos do estado cresceu 78%.

Do total das despesas da Secretaria da Educação, cerca de 88% em média são alocadas no ensino fundamental, sendo que a participação relativa das despesas com o ensino fundamental apresentou grande estabilidade. Em termos reais, entretanto, os recursos alocados no ensino fundamental ficaram quase estagnados. Em média, foram gastos 2,08 bilhões de reais entre os anos de 1980-93, média um pouco inferior à dos primeiros três anos da década de 80 (2,16 bilhões de reais) e um pouco superior à do primeiro triênio da década de 90 (2,02 bilhões de reais). Alternativamente, ao dividir o período de análise em dois subperíodos, verifica-se que o volume médio de recursos empenhados no ensino fundamental foi de 2,02 bilhões de reais nos anos de 1980 a 1986 e de 2,13 bilhões de reais para os anos seguintes, de 1987 a 1993.

A participação do subprograma de ensino médio nas despesas totais da Secretaria manteve-se relativamente constante, em torno de 6,4% em média ao longo do período de análise. Dessa forma, o comportamento das despesas realizadas é muito semelhante ao observado para o ensino fundamental, ou seja, ao longo dos 13 anos analisados não ocorreu uma alteração significativa em termos reais dos recursos destinados ao financiamento dos gastos com o ensino médio. Em síntese, 13 anos passados do início dos anos 80, o volume de recursos, em termos reais, destinados ao ensino fundamental não evoluiu positivamente. Ao longo do período, as despesas totais do estado de São Paulo aumentaram vigorosamente e, para fazer frente a esse volume crescente de gastos, diante do fraco desempenho das receitas tributárias no período, o governo estadual passou a incorrer em déficits e a contratar dívidas cada vez mais vultosas. Entretanto, se muitos itens de despesa do estado cresceram nesse período, a despeito da conjuntura recessiva, o mesmo não ocorreu com a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, que perdeu importância frente a outros itens de despesa do estado.

O ensino fundamental se expandiu muito, entre 1980 e 1993. Nesse período, o número de matriculados na rede pública estadual de ensino fundamental cresceu pouco mais de 50%. Como parcela importante das outras despesas correntes e de capital da Secretaria foi empenhada na rubrica investimentos, o estado pôde ampliar substancialmente o número de estabelecimentos de ensino. Da mesma maneira, também cresceu o número de professores contratados. A expansão do

número de matrículas foi acompanhada de expansão proporcional dos recursos físicos e humanos. Como não foram também aumentados os recursos financeiros para o sistema, seriam previsíveis consequências desastrosas para a qualidade do ensino praticado. Não há indicações de que nesse período terem havido políticas orientadas no sentido do uso mais eficiente dos recursos, ou que os recursos disponíveis tivessem sido redirecionados para elementos que pudessem contribuir para um “aumento da qualidade” do sistema de ensino. Ao contrário, alguns indicadores apontavam a precariedade de muitas das escolas da rede pública estadual no que se refere à infraestrutura e às condições de ensino. Além da grande frequência de problemas na manutenção de prédios, instalações e mobiliários, a maior parte das escolas não dispunha de bibliotecas, laboratórios ou equipamentos para a prática da educação física.

No que diz respeito aos recursos humanos, o mais impressionante foi a constatação de que, ao longo dos 13 anos analisados, o salário auferido pelos professores da rede de ensino estadual sofreu uma perda de quase 80% em seu valor real (cf. Fracalanza, 1999). Submetidos a tal perda salarial, é possível imaginar o quanto os professores se sentiam desmotivados para o exercício do magistério. Mas salários tão baixos também os obrigavam a recorrer ao expediente de ampliar suas horas de trabalho, afetando o ensino ministrado em virtude do esgotamento físico e mental dos professores e pela redução do tempo para se atualizarem ou se dedicarem à adequada preparação das aulas.

Foi apontado, ainda, outro efeito perverso dessa política de compressão salarial, conhecido na literatura econômica como “seleção adversa”. O rebaixamento dos salários dos professores acaba por afastar os melhores profissionais da rede de ensino pública, os quais passam a procurar outras colocações mais rentáveis em escolas da rede particular ou mesmo em outros tipos de ocupação. Ainda em relação à situação do magistério, o grande número de professores Admitidos em Caráter Temporário (ACTs) afetou as práticas de ensino nas escolas mantidas pelo governo estadual. Isso porque esses professores não concursados, diante da necessidade de ensinar em várias escolas, não podem se envolver no desenvolvimento de projetos pedagógicos para a melhoria do ensino. Fracalanza

acredita também que a falta de vínculos mais estreitos desses docentes com a comunidade a que servem também acarreta prejuízos para a qualidade do ensino.

Os anos 80, a chamada “década perdida”, foram extremamente negativos para as economias latino-americanas em geral e brasileira, em particular. Geraram estrangulamento de recursos financeiros para políticas sociais, agravado pela redução deliberada de inversões no setor educacional. Tal redução atingiu nitidamente o ensino fundamental e foi concomitante a um expressivo aumento da oferta de vagas escolares, não tendo, portanto, favorecido esse aumento.

Uma década depois, como se situa atualmente o problema da cobertura dos serviços escolares? O principal investimento foi concentrado no ensino fundamental regular, estabelecido como prioridade dos governos federal, estaduais e de muitos governos municipais. Tal priorização contraria o espírito da Constituição da República em vigor desde 1988 - que consagra o direito à educação para todos - sendo que, na prática, trouxe embaraços para a expansão da cobertura em educação infantil e em educação básica de jovens e adultos.

Paralelamente, há uma aguda crise na cobertura de ensino médio, para o qual não há fontes definidas de financiamento. Educação especial continua sendo objeto de programas marginais e de escassa abrangência. Os números oficiais mostram que, em 1991, as matrículas em escolas de ensino fundamental atingiam 86% da população na faixa etária de 7 a 14 anos, chegando a 95% em 1999, pelo acréscimo de 6,5 milhões de alunos nessa modalidade de ensino (Brasil, 1999).

Tendo-se chegado próximo a esse nível de atendimento, intelectuais e autoridades governamentais passaram a disseminar o entendimento de que o “problema da quantidade estaria resolvido”, que haveria escolas para acomodar toda a demanda e que isso só não se verificava porque os índices de repetência permaneciam muito altos e os repetentes estavam ocupando as vagas existentes, que seriam suficientes para a população da faixa etária de referência.

Carregados por disputas políticas de imediata motivação eleitoral, firmaram-se argumentos no sentido de que as estatísticas, não levando em conta a repetência e seus determinantes, “tendem a condicionar interpretações sobre a necessidade de mais escolas para atender os que não têm acesso a elas. Mas se estas mesmas estatísticas permitem avaliar a dimensão da repetência, a conclusão pode ser que

já não são necessárias novas escolas e sim atuar sobre os fatores que afetam a qualidade do processo educativo” (Mello, 1994a). Embora consistente, essa argumentação também foi utilizada para justificar a retração de gastos em programas de construções e reformas escolares.

Uma preocupação associada à do enfrentamento da repetência é a de que o processo de crescimento do número de prédios escolares não dependa de critérios restritos a grupos de interesses, de empresas construtoras, de sindicatos de professores e outros. A superação dessa dependência requer informações confiáveis sobre a distribuição da cobertura, sua abrangência na população de referência e nos territórios. Esse mapeamento é tecnicamente factível mas politicamente de difícil utilização. A maior concentração urbana da América do Sul, o município de São Paulo, por exemplo, não encontra qualquer dificuldade tecnológica ou gerencial para identificar e até para atender à demanda com base em informações estatísticas e critérios técnicos,² mas essas informações não são de amplo conhecimento público porque mostrariam exatamente os déficits, as lacunas e as omissões do poder público no cumprimento de suas obrigações constitucionais para com o direito à educação. Por isso, o orçamento municipal é negociado e aprovado anualmente na Câmara Municipal sem levar em consideração qualquer levantamento isento sobre as necessidades de serviços educacionais. Ano após ano, em torno do mês de setembro, o executivo envia à Câmara Municipal a sua proposta orçamentária. O presidente da casa legislativa não toma providências imediatamente para debater a proposta, sendo o segundo semestre costumeiramente dedicado à negociação em torno da composição da mesa diretora da Câmara e, em meados de dezembro, submete-se a proposta orçamentária à discussão e aprovação, negociando-se emendas a partir de critérios de influência e vantagens eleitorais, totalmente alheios a um mapeamento rigoroso das necessidades.³

² Observação feita por João Gualberto Meneses, em entrevista concedida ao autor em 1998, quando se iniciou como responsável pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.

³ Detalhes da elaboração do orçamento municipal de São Paulo, revelados em 1997, durante entrevista concedida ao autor pelo vereador Arselino Tatto, então líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Vereadores.

Devido à forte dependência das variações do crescimento econômico e às orientações francamente desfavoráveis à promoção da igualdade por meio de políticas sociais redistributivas, a contraposição entre a luta pela cobertura universal dos serviços educacionais e a reivindicação de qualidade para esses serviços marcou profundamente o debate em torno da relação entre educação escolar e democracia no Brasil. Aqueles condicionamentos econômicos e políticos fizeram com que a atenção ao investimento para alterar o tipo de educação escolar oferecido somente pudesse se dar em detrimento da canalização de recursos para a sua oferta a amplos setores. Mas esses condicionamentos fundamentais também deram sustentação a argumentos expressamente antidemocráticos. A defesa da massiva ampliação de vagas escolares enfrentou uma argumentação pedagógica elitista favorável a certo padrão de práticas educacionais, entendido como prioritário e identificado com “a boa qualidade”. Azanha (1979) destacou-se nesse debate apontando a importância das medidas tendentes à universalização, essencialmente pela natureza política de tais providências. Referindo-se a um simpósio promovido pela Unesco em 1948, sublinha que se tornou patente a existência de profundas e irredutíveis divergências quanto ao significado do termo “democracia”, mas que tais disputas não se prendiam ao significado geral do termo como um ideal ou um modelo de relações humanas, dizendo respeito antes às condições, meios e providências para sua realização e desenvolvimento. Identificado o foco de divergências, o autor se empenha em elucidar a noção de ensino democrático, voltando-se para o exame da ação democratizadora no Estado de São Paulo. Distingue duas maneiras básicas de compreender a democratização do ensino: como política de ampliação radical das oportunidades educativas ou como prática pedagógica. Comenta a Reforma Sampaio Dória de 1920 e a expansão das matrículas no ensino ginasial (1967-1969), correspondentes à primeira compreensão, e a renovação pedagógica nos Ginásios Vocacionais, que ilustraria a segunda maneira de compreender a democratização. De uma breve descrição da Reforma de 1920, extrai sua orientação básica de que “não se democratiza uma instituição pública como a escola sem que ela alcance a todos”, idéia de difícil aceitação entre especialistas preocupados com a qualidade do ensino, inclusive Anísio Teixeira. Quanto à expansão do ensino ginasial, a unificação da preparação de provas, reduzindo suas exigências para os que pretendiam seguir os estudos após a escola primária, realizou o propósito do

governo estadual quanto à expansão maciça do ensino ginasial. A medida recebeu raros apoios, acusada de rebaixamento da qualidade do ensino: “a velha idéia de Sampaio Dória de uma ‘escola aligeirada’ como preço da democratização, sempre causou repulsa aos defensores do ideal democrático”. Em relação aos ginásios vocacionais, experiência com a pretensão de ser de valia para a formação do “Homem brasileiro”, baseou-se na liberdade do aluno como agente de sua própria educação. Para o esforço de construir um modelo de escola democrática, aqueles estabelecimentos contavam com privilegiada autonomia. Dita experiência contrastava com a recusa daquelas escolas em participar dos exames facilitados de admissão ao ginásio. Disso Azanha depreende uma concepção de democratização do ensino fundada numa prática pedagógica reservada a poucos. Sem excluir a possibilidade de conjugar-se expansão universal das matrículas com a instituição de uma prática educativa especial, ele constata que, na história de São Paulo, tais opções se excluem mutuamente.

Ele não considera adequado identificar cada uma das opções respectivamente como ênfase em um aspecto quantitativo ou qualitativo de um mesmo processo.⁴ Não obstante, justifica-se a sua crítica ao zelo pedagógico dos educadores brasileiros, que teriam se mostrado chocados diante de toda extensão de oportunidades educativas, invocando o “rebaixamento da qualidade de ensino” como um preço inadmissível à ampliação de vagas. Nesse quadro, a perspectiva pedagógica seria realmente ilegítima para examinar o assunto, por ser a extensão de oportunidades uma medida política e não meramente técnico-pedagógica. A democratização do ensino não poderia ser entendida como um processo pedagógico reservado para poucos até poder ser estendido a todos. Outro equívoco, corretamente apontado na idéia de rebaixamento da qualidade, estaria em supor que a qualidade do ensino poderia ser julgada exclusivamente a partir de considerações pedagógicas e meramente técnicas. Precisamente porque a alegada

⁴ As conseqüências desse raciocínio para a análise da democratização do ensino por meio de práticas educativas fundadas na liberdade do educando serão examinadas mais adiante, quando forem abordadas as relações entre docentes e discentes e a formação de personalidades democráticas.

queda de qualidade seria relativa a um nível anterior, o nível correspondente à oferta escolar restrita “à classe social privilegiada”.

No que se refere à dimensão da representatividade dos governantes, a democratização do acesso à escola tem uma contribuição análoga à que traz à defesa das liberdades. Presume-se que os saberes escolares podem servir de instrumentos para construir identidades de grupos particulares, especificar seus interesses e seus oponentes, bem como construir expressões políticas para reivindicações e propostas. A contribuição do acesso à escola nesses aspectos é imprescindível mas, é necessário admitir, só tem sido indireta e mediada. A chamada democratização do acesso efetiva de imediato os direitos em sentido estrito – antes de tudo, o próprio direito à educação - e não as liberdades, sendo também apenas condição de possibilidade de um maior fortalecimento de atores sociais. No Brasil, lançando um olhar ao longo deste século, a democratização do acesso assumiu um caráter acidentado mas progressivo. No entanto, comparando-se esse processo com as exigências dos direitos fundamentais e com as conquistas de outros países, a distância entre a educação escolar e a democracia ainda é muito grande. Além dos motivos já apontados de vulnerabilidade frente às oscilações do crescimento econômico e da persistente tradição de restringir políticas sociais redistributivas, ainda há que se considerar o caráter histórico e, portanto, mutável da demanda por serviços educativos. A democratização do acesso como oferta igualitária de serviços não pode mais se limitar ao que era entendido como “escola primária”. A atual Constituição brasileira consagra a oferta educativa como obrigação do Estado referindo-se a uma educação básica, com muito maior abrangência, já que inclui a educação infantil (para pessoas com idade inferior a sete anos), o ensino fundamental de oito anos e o ensino médio, ambos não se prendendo estritamente a uma faixa etária. Além de a democratização do acesso dizer respeito a uma escolaridade horizontalmente universal e verticalmente mais extensa, refere-se também a uma maior diversidade de modalidades, pois inclui, ainda, a oferta de educação para portadores de necessidades especiais (deficiências mental, motora, visual ou auditiva), bem como a formação profissional.

Resta afirmar que a inexistência de educação escolar que alcance a todos também é negativa para a cidadania, não somente em sua face de fruição igualitária de direitos sociais, como também em seu aspecto de corresponsabilidade pela sociedade nacional. Ainda que os analfabetos cheguem a participar em atividades políticas de nível local, as que ultrapassam esse nível lhes estão totalmente vedadas, sendo-lhes cada vez mais difícil ter postos de responsabilidade institucional, porque tornam indispensável contar com meios escritos de informação e de reflexão sobre as posturas em debate. Contudo, uma escolarização que alfabetize não reúne todas as condições necessárias e suficientes para promover a cidadania. Ela precisaria educar com esta intenção de promovê-la. Mas a educação escolar brasileira está distante da democracia, tanto porque não chega a alfabetizar com eficácia muitos que a ela têm acesso, quanto porque suas práticas reproduzem desigualdades e são indiferentes (e, às vezes, contrárias) ao envolvimento responsável com o conjunto de nossa sociedade nacional.

2.2 A democratização do ensino

Além da extensão da cobertura dos serviços escolares na perspectiva de sua universalização, outra importante tentativa de compatibilizar educação escolar e democracia constituiu-se no que genericamente se costumou chamar de democratização do ensino. Sob tal designação, podem-se distinguir dois caminhos de atuação orientados por preocupações diferentes. Um desses caminhos focaliza a representação das categorias sociais nos diferentes níveis dos serviços escolares e nas diferentes escolas. O outro caminho se volta para o difícil problema das relações interpessoais de poder que constituem a prática educativa.

2.2.1 A representação das diferentes categorias sociais no sistema escolar

Aqui, a democratização do ensino significa agir no sentido oposto ao de uma realidade na qual as diferentes categorias sociais (privilegiadas e desprivilegiadas) são desproporcionalmente representadas no corpo discente dos diversos níveis e modalidades de escolas, mesmo quando ocorrem elevadas taxas de escolarização. Isso porque as iguais oportunidades de acesso à escola, juntamente com a busca

da educação indiferenciada de uma escola comum a todos, tiveram como efeitos observáveis taxas diferenciadas de êxito escolar e diferentes trajetórias escolares. “Neste sentido, democratizar o ensino seria oferecer a todas as camadas da população e a todas as categorias sociais iguais oportunidades de freqüentar a escola e prosseguir na seqüência escolar. Oportunidades iguais para ricos e pobres, moradores da cidade e do campo, homens e mulheres” (Gouveia, 1981).

Alguns analistas chegaram até a acreditar que a própria expansão escolar teria contribuído para desfazer o mito do acesso à escola como democratização do ensino, porque também teria se expandido juntamente o fenômeno do fracasso escolar. Em torno deste, desenvolveu-se o debate opondo os que viam o fracasso mais como manifestação individual de traços psicológicos, diante de seus críticos, mais propensos a valorizar as “determinações socioeconômicas”, freqüentemente recorrendo a explicações fundadas numa “situação de classe”. Em compatibilidade com os primeiros, propuseram-se programas de educação pré-escolar, justificados pedagogicamente pela necessidade de uma educação compensatória para as crianças em situação de “carência” ou de “privação” cultural (Siqueira & Brandão, 1987).⁵

Nos anos 70, a inconsistência do sistema escolar quanto a acolher proporcionalmente os diferentes grupos sociais foi identificada em importantes estudos sobre o ensino superior, conduzidos e orientados, entre outros, por

⁵ No Brasil, independentemente de orientações dessa espécie, a maior oferta de serviços de educação infantil coincidiu com o complexo processo de dinamização da economia industrial, da concentração urbana, do aumento de postos de trabalho ocupados por mulheres, que constituíram movimentos de reivindicação antes de tudo baseados no direito da mulher à existência desses serviços para viabilizar a sua atividade remunerada. A partir da segunda metade dos anos 70, afirma Campos (1999), são “as mulheres, lutando pelo atendimento de necessidades básicas em seus bairros, que incluem a creche na agenda de reivindicações dos movimentos que protagonizam, entendendo-a como um desdobramento do seu direito ao trabalho e à participação política. Essa reivindicação facilita a convergência dos movimentos de base popular e dos grupos feministas mais intelectualizados, os quais trazem para a luta a crítica ao papel tradicional da mulher na família e a defesa da responsabilidade de toda a sociedade em relação à educação das novas gerações”.

Aparecida Joly Gouveia.⁶ Esses trabalhos constataram, por exemplo, que a distribuição dos sexos pelos diferentes ramos do ensino superior não coincidia com a composição da população. Para combater essa desigualdade, aliás, chegou-se a duvidar que uma distribuição equitativa pudesse ser alcançada apenas com a oferta abundante de vagas, ainda que acompanhada do provimento de recursos financeiros às famílias para que mantenham os filhos na escola (Gouveia, 1981). Os dados colhidos em 1967, em estudo intitulado *Democratização do corpo discente do ensino superior*, mostraram perfis de alunos que se identificam com diferentes destinos, possibilitando supor que certas tendências viriam a persistir, como as diferenças entre os ramos quanto à composição da matrícula por sexo e a acentuada diferença entre os cursos diurnos e noturnos. Motivos como esses levaram Gouveia (1981) a enfatizar que a democratização do ensino não poderá ser alcançada com a presença de alunos de camadas menos favorecidas nos cursos superiores, “enquanto os filhos de industriais se concentrarem em faculdades de Medicina, Arquitetura e Engenharia, e os filhos de operários, em cursos de Economia e Direito de segunda categoria”.

No estudo *Origem étnica e situação socioeconômica dos universitários paulistas*, assinala-se a expressiva multiplicação dos cursos e crescimento das vagas no ensino superior a partir da década de 60, pois, entre 1968 e 1978, o número de matriculados passou de 278.295 para 1.233.000. Constatou-se que a matrícula em determinada área de estudos relaciona-se com a situação socioeconômica da família do estudante. Simplificadamente, os filhos masculinos de famílias dos estratos altos estavam concentrados nas áreas de “Ciência e Tecnologia”, enquanto os de estratos baixos (pais trabalhadores manuais) estavam presentes em maiores proporções nas áreas “Economia e Administração de Empresas” e “Ciências Humanas e ramos correlatos”. Estas duas últimas áreas apresentavam exames vestibulares menos concorridos e cursos com jornadas mais curtas, facilitando o exercício simultâneo de atividade remunerada. Já se havia detectado também no nível médio que a freqüência a determinado tipo de curso (colegial, comercial, industrial ou normal) relacionava-se marcadamente com a origem

⁶ Todos os títulos citados a seguir e grafados em itálico referem-se a pesquisas publicadas, incluídas em Gouveia (1981).

socioeconômica (Gouveia & Havighurst, 1969). Quanto às moças, o estudo verificou que se concentravam em “Ciências Humanas e ramos correlatos”, qualquer que fosse a origem socioeconômica, indicando que as noções e valores que definiam tradicionalmente os papéis da mulher eram mais poderosos que as vantagens decorrentes da situação socioeconômica.

Mas, não somente nos cursos superiores, também no ensino fundamental e no médio, as pesquisas reafirmaram a configuração discriminatória amplamente reconhecida no sistema escolar. Com dados colhidos em 1976, o estudo *Tendências na composição social da clientela de 1º e 2º graus* também partilha da idéia de que a escolarização passou a representar, senão o fator determinante, pelo menos uma credencial necessária à obtenção de situações profissionais mais vantajosas. Por isso, a igualdade de oportunidades educacionais seria “uma etapa em direção à igualdade social” e a privação relativa quanto à educação impediria ou dificultaria o acesso a certas posições, ou mesmo legitimaria a exclusão baseada em outros critérios. Quando a lei 5692/71 suprimiu o exame de admissão (ao antigo ginásio), tornando livre o caminho para o prosseguimento dos estudos além da escola primária, permitiu supor que o perfil social dos alunos de 8ª série, concluintes do 1º grau, deveria tornar-se próximo ao perfil da população e não manter-se como uma minoria selecionada. Em 1962, apenas 46,1% dos matriculados no ensino médio de primeiro ciclo no Estado de São Paulo estavam em escolas públicas e, em 1975, 91,4% dos estudantes de nível de ensino equivalente (5ª a 8ª série) estudavam em escolas públicas. A proporção de filhos de trabalhadores manuais passou de 34% para 57%. No entanto, a pesquisa constatou a persistência de marcada segregação relacionada com a origem social dos alunos. No 1º grau, a camada mais elevada concentrava-se nos cursos particulares diurnos e a mais baixa (filhos de trabalhadores manuais não especializados), nos cursos públicos noturnos. No 2º grau, a camada mais elevada mantinha a mesma concentração, enquanto a mais baixa se encontrava nos cursos noturnos, igualmente distribuída entre os estabelecimentos públicos e os particulares. A pesquisa concluiu que o aumento da proporção de estudantes de camadas populares nos níveis mais elevados do sistema escolar constitui, para eles, uma vantagem muito relativa porque, embora o certificado de conclusão de oito anos de estudo seja um ponto de partida favorável, eles não poderão competir

por empregos com os pertencentes a famílias mais bem situadas: “Por terem frequentado cursos noturnos ou escolas de periferia cujo ‘clima’ reflete a generalizada carência cultural da população a que atendem, aqueles indivíduos não terão tido condições de superar as desvantagens decorrentes de sua origem”.

Esse tipo de conclusão reitera, primeiro, que os serviços escolares, na prática, são mesmo diferentes conforme o segmento social que atendem, ainda que não esteja identificado um nítido contorno dessas diferenças e de suas variações e a despeito de a opinião predominante e legitimada pretender que tais serviços devem ser idênticos para todos. Em segundo lugar, além de os serviços se dividirem entre escolas “de pobres”, “de menos pobres” e “de ricos”, seus efeitos são também desiguais como benefícios que adviriam da escolarização, ao menos no que respeita à disputa por postos de trabalho.

Isso não quer dizer que não haveria benefícios da escolarização para as camadas mais pobres, mas, entre outros fatores possíveis, esses benefícios dependem muito das circunstâncias em que se move a economia e o mercado de trabalho. O estudo *Mudanças na estrutura ocupacional e qualificação dos trabalhadores*, examina os limites e possibilidades que os fatores estruturais impõem aos projetos profissionais formulados pelos indivíduos ou por suas famílias. Observou-se que as mudanças na estrutura ocupacional geradas pela industrialização (entre 1950 e 1970) permitiram certa mobilidade ascendente, pois, embora poucos, os postos de trabalho ocupados por pessoas com maior nível de escolaridade cresceram mais que os ocupados por aquelas com níveis educacionais mais baixos. Viu-se também que, em cada camada da população, grupos de tamanho variável conseguiam ultrapassar o nível de escolaridade que, em cada geração, é modal naquela camada: “E como as famílias da camada imediatamente superior não se reproduzem em extensão suficiente para preencher as oportunidades que se oferecem, aqueles poucos indivíduos, supereducados em relação aos de sua classe de origem, conseguem elevar-se a uma posição mais favorável do que aquela de que provêm”.

O nível de escolaridade alcançado pelos indivíduos também precisa ser relativizado como indicador de maior ou menor desigualdade no plano das ocupações, já que essa desigualdade varia conforme o grau mediano de

escolaridade da região em que é medido. O estudo *Origem social, sexo, escolaridade e ocupação* analisou os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1973, que apontavam na população de 20 a 65 anos de idade residente na região Nordeste uma escolaridade bem inferior que a apresentada na mesma faixa etária em São Paulo: “Enquanto neste Estado os analfabetos constituem 12% no grupo masculino e 20% no feminino, naquela região, quer entre os homens, quer entre as mulheres, a taxa de analfabetos é de cinquenta por cento”. Porém, tanto a região Nordeste quanto o Estado de São Paulo apresentam o mesmo padrão de desigualdades associadas à origem social, de acordo com o grau mediano de escolaridade das diferentes camadas sociais. Por isso, mesmo com níveis educacionais mais elevados, São Paulo não se apresentava em situação mais favorável que a região Nordeste, tomando-se o critério da equidade na distribuição social da escolaridade. O mesmo estudo, contudo, comparou indivíduos que ultrapassaram e que não ultrapassaram certos níveis de escolaridade, constatando que a proporção de homens que presumivelmente ascenderiam na escala social (exerceriam ocupação de nível mais elevado que a do pai) era consideravelmente maior entre os “mais instruídos” que entre os “menos instruídos”. Também entre as mulheres que exerciam atividade remunerada, verificou-se ascensão (caracterizada a partir da posição ocupacional do pai) quando elas ultrapassaram certos níveis de escolaridade.

A importância de tais pesquisas é facilmente apreciada por revelarem a complexidade das relações entre escolarização e mobilidade social ascendente, portanto, entre escolarização e maior igualdade. Dessa maneira, ressaltam em suas conclusões que o problema do emprego não pode ser situado apenas em função das características pessoais dos trabalhadores. As pesquisas advertem que as tentativas de incentivar o desenvolvimento educacional tendem a alimentar a noção de que o desemprego ou o emprego pouco produtivo resultam simplesmente de condições pessoais, que a escolarização ou uma escolarização mais avançada (ou supostamente mais adequada) será capaz de superar. Todavia, acaba sendo necessário chamar a atenção para o fato de que a probabilidade de um indivíduo vir a exercer determinada ocupação não depende apenas de atributos pessoais, mas, também, da disponibilidade de vagas ou possibilidades de trabalho,

e isso varia em função do número de candidatos a emprego, bem como de características mais gerais da economia. Por esses motivos, mesmo quando esteja formalmente preparado para o exercício de uma profissão, ou mesmo quando, numa eventual competição, a sua posição possa ser favorável, o candidato não conseguirá o emprego ou o trabalho desejado se as suas aspirações não forem compatíveis com as oportunidades existentes.

Além desses condicionantes da relação entre educação escolar e emprego, deve-se levar em conta que, juntamente com a acelerada restrição das oportunidades de emprego, um traço muito grave do período recente é o enfraquecimento das relações entre escolaridade e renda. É o que evidenciam os dados sobre o mercado de trabalho analisados por Letelier (1998), que partiu da grande diferença de escolaridade entre a População Economicamente Ativa dos municípios de São Paulo e de Santiago (Chile). Trabalhos como o de Letelier têm o mérito de desmitificar as conexões muito diretas que se têm estabelecido entre mudança tecnológica na economia e necessidades de escolarização da força de trabalho. Em 1995, em Santiago, 70% da PEA tinha nove anos ou mais de escolaridade, enquanto, para o mesmo ano, em São Paulo, só 40% da PEA se encontravam compreendidos nesse patamar de escolaridade. Estas diferenças não impediram que o processo de industrialização em São Paulo tivesse um dinamismo muito maior que o de Santiago.

Se o mercado de trabalho estivesse demandando uma mão-de-obra mais escolarizada para o desempenho no trabalho, poder-se-ia supor um grau de homogeneidade, pelo menos, para determinadas ocupações. Porém, essa hipótese é colocada em questão quando se associam anos de estudo com categorias correspondentes à estrutura do mercado de trabalho. Verificou-se, assim, que a escolaridade não é uma condição determinante para o desempenho de certas funções. Enquanto, em São Paulo, 46% dos motoristas têm quatro ou menos anos de escolaridade, em Santiago, só 3% estão compreendidos nesse mesmo patamar de escolaridade. Em São Paulo, 37% das telefonistas e operadores de telecomunicações têm 2º grau completo ou mais, enquanto, em Santiago, essa porcentagem se eleva a 70%. Em São Paulo, 76% dos pedreiros têm quatro anos ou menos de estudo, enquanto, em Santiago, essa porcentagem é só de 12%. Estes

exemplos de profissões que, rigorosamente, não requerem habilidades muito diferentes, permitiram afirmar que, mais que a demanda do mercado de trabalho por qualificações, é o perfil geral de escolaridade alcançado pela sociedade que está determinando a relação entre escolaridade e inserção no mercado de trabalho. Verificou-se, além disso, que a mão-de-obra necessita maiores graus de escolaridade para competir em melhores condições por um emprego do que para desempenhar as funções que o posto de trabalho demanda.

Os dados do setor industrial moderno mostraram que, em 1995, em Santiago, este setor compreendia 7% do total da PEA e, em São Paulo, a porcentagem se elevava a 13,5%. Com um menor nível de escolaridade, São Paulo conseguiu um maior desenvolvimento da indústria moderna e, enquanto neste setor urbano 58% da PEA ocupada na indústria moderna tem oito anos ou menos de escolaridade, em Santiago, essa porcentagem é de 25%. Além disso, enquanto a indústria metal-mecânica de Santiago não registra casos de escolaridade básica incompleta, em São Paulo, 42% não completaram o 1º grau.

A pesquisa apontou que 40% dos analfabetos de São Paulo, em 1988 e 1995, encontravam-se no primeiro quintil de renda. Enquanto em Santiago, nos dois anos, mais de 40% da população com quatro ou menos anos de escolaridade pertenciam ao primeiro quintil de renda. Na medida em se avança em escolaridade, observa-se uma deterioração da renda na população que tem 2º grau completo ou incompleto, aumentando a porcentagem nos patamares de quintis mais pobres e diminuindo nos quintis mais ricos. Por exemplo, se, em 1988, 13,9% da PEA que tinha 2º grau incompleto (menos de 11 anos de escolaridade) estavam compreendidos no primeiro quintil de renda, em 1995, para esse mesmo patamar, a porcentagem se eleva a 23,7%; pelo contrário, se, em 1988, 34,6% da PEA com 2º grau completo se encontrava no quintil mais rico, sete anos depois, este diminui a 27%.

Com base nessas comparações, Letelier concluiu que certas idéias que prevaleceram desde o começo dos anos 90 não podem ser incorporadas sem uma revisão crítica, uma vez que a demanda educativa do mercado de trabalho está associada no fundamental aos níveis educativos gerais da população e, apesar da reiterada necessidade de qualificar os recursos humanos para atingir uma maior

competitividade, as sociedades contam com mão-de-obra que está sendo subutilizada e, além disso, apesar do discurso que relaciona educação e equidade, existe um sustentado debilitamento da relação entre renda e escolaridade.

Independentemente da fragilização dessa relação, pela análise dos dados obtidos nas pesquisas antes mencionadas, conclui-se que a origem familiar condiciona a extensão da escolaridade do indivíduo, sendo menor o nível de instrução atingido pelos mais pobres e pelos filhos de pessoas com menos anos de estudo. Mas também se conclui que a escolaridade pode modificar o destino ocupacional comumente associado àquela origem. Assim sendo, a vantagem da escolaridade depende tanto de transformações históricas (industrialização, por exemplo) quanto de características pessoais, entre elas, a origem familiar. Um indivíduo com nível educacional mais avançado que o comumente alcançado entre os de origem semelhante à sua terá facilitada a ascensão na escala social, que variará conforme o ponto de partida.

Estudo realizado em nove países latino-americanos, inclusive Brasil, coincide com as pesquisas acima destacadas, reafirmando a extraordinária importância da família no perfil educacional dos alunos, em especial nos aspectos de seletividade da deserção, atraso escolar e rendimento acadêmico em testes. Nos países considerados menos desenvolvidos, os alunos cujos pais tinham menos escolaridade e exerciam ocupações manuais desertavam em maior proporção nos anos iniciais, enquanto nos países “mais avançados” isso ocorria no nível secundário. As crianças desses estratos exibiam idades superiores à norma para a série que cursavam e, nos testes, seu rendimento era menor. Contudo, ressaltou-se que as variáveis educacionais, sobretudo a escolaridade da mãe, influíam mais que as variáveis econômicas como posição ocupacional ou posse de duráveis. Afirma o estudo, então, que as “famílias educadas são mais capazes de preparar – cognitiva e afetivamente – seus filhos para o sucesso escolar. É a educação dos pais que melhor explica a capacidade educogênica da família. Embora esses resultados não sejam novos nem surpreendam, não é demais deixar aqui registrada a intensidade e regularidade com que incidem no sistema educacional da América Latina” (Castro & Sanguinetti, 1978).

Seja como for, os aspectos aqui destacados trazem para o primeiro plano uma conjunção de fatores que podem combinar-se de modos diferentes para gerar ou não igualdade na presença dos grupos sociais nos sistema escolar. Esse ângulo de visão não coincide exatamente com o que reitera uma atuação do sistema escolar concentrada na reprodução das desigualdades sociais, classicamente destacada por Bourdieu em *A reprodução*, que Sainsaulieu resume muito bem: “um funcionamento ideológico latente do aparelho escolar que, em nome de sua gratuidade, de seu recrutamento abertamente democrático e da formalização de suas regras, realiza, de fato, uma seleção social, segundo os critérios culturais da classe dominante. A função técnica da transmissão de conhecimentos é utilizada, na realidade, para que os herdeiros da ordem social tenham acesso aos benefícios do poder, conferidos pelo sucesso escolar e universitário. Esta seleção social não apenas é efetiva, mas, também, tornada aceitável aos excluídos e aos desfavorecidos do ensino por um processo de produção ideológica, cujo admirável resultado será o de filtrar, apenas, rumo aos ápices da escola e do poder, indivíduos integrados aos valores da classe burguesa. Os alunos de classes populares ou médias terão sua baixa condição social reiterada pelos fracassos escolares, quando, na escola, experimentam, sobretudo, uma insuperável defasagem entre sua cultura familiar de origem e os critérios culturais do sucesso escolar” (Sainsaulieu, 1987).

A pretensão a uma missão democrática (porque igualitária) da escola já fora denunciada como nada além de “ideologia dominante”, uma vez que chances escolares iguais foram oferecidas a indivíduos considerados iguais, abstraindo-se sua origem social específica (cf. Vial, 1987). Sem ressaltar que tais indivíduos pertencem a grupos com condições de classe desiguais para aproveitar as chances, a ocorrência do fracasso escolar se explicaria por deficiências individuais.

Mas se o problema se apresenta dessa maneira, políticas integradas poderiam ajustar algumas condições desiguais de origem, igualando o aproveitamento das oportunidades iguais. Essa dificuldade, portanto, poderia ser em parte corrigida por programas de renda mínima. No Brasil, a iniciativa pioneira nessa área teve lugar em 1991, com a apresentação de um projeto de lei, de autoria do senador Eduardo Suplicy. Abrindo o debate a respeito, o projeto prevê que todo cidadão

brasileiro, com mais de 25 anos de idade e renda inferior a R\$ 240,00 tenha direito de receber do Estado o equivalente a 30% da diferença entre a sua renda e aquele valor. O programa deveria ser implantado gradativamente, atingindo, inicialmente, os indivíduos com mais de 60 anos de idade, para ir-se estendendo às faixas etárias mais jovens. Desde que foi aprovado em 1991 pelo Senado, o projeto está em tramitação na Câmara dos Deputados. Diversas contribuições e propostas alternativas foram apresentadas ao projeto, entre as quais sobressai a de Camargo (1993), que propõe a adoção de um programa de complementação de renda familiar vinculado à escolarização dos filhos e dependentes em idade escolar. Um benefício equivalente ao salário-mínimo seria concedido a toda família (independente da renda familiar) com filhos ou dependentes com idade entre 5 e 16 anos, desde que estivessem freqüentando regularmente uma escola pública. Uma pesquisa sobre iniciativas semelhantes reuniu informações sobre 44 municípios e estados, incluindo programas em andamento, legislações aprovadas e sancionadas e projetos legislativos em diversos estágios de tramitação. Essa pesquisa indicou que um modelo de política de renda mínima adequado à realidade brasileira, muito marcada por desigualdades sociais e econômicas, não poderia se limitar a tentar reduzir a pobreza por meio de transferências monetárias, mas deveria atuar também junto aos fatores geradores da desigualdade. Destacou, nesse sentido, a importância da vinculação entre os programas de renda mínima e a democratização do acesso ao sistema educacional, o que, apesar de ter um componente assistencial, possuiria uma dimensão estratégica sustentável para a distribuição de renda a médio e longo prazos (cf. Amaral et al, 1998).

O problema, contudo, vai além das diferenças de renda, compondo-se também por variações de escolaridade dos pais e outras características culturais que influem no desempenho escolar. Basil Bernstein ficou muito conhecido por apontar as diferenças de uso da linguagem entre pessoas de estratos sociais diferentes, característica bastante importante para orientar o trabalho voltado à aprendizagem da linguagem na escola. Esclareceu também a inconveniência de se utilizarem expressões como “deficiência cultural”, diretamente articuladas às propostas de “educação compensatória”, que erroneamente faria supor que falte alguma coisa à família e suas crianças, bem como faria supor que estas sejam incapazes de

beneficiar-se com a escolarização. Como consequência, “os professores terão uma idéia menor das possibilidades das crianças, e estas se conformarão, sem dúvida alguma, com este preconceito. Tudo o que informa a criança, que dá sentido e objetivo ao que ela faz fora da escola, deixa de ter um sentido válido e de ser compreendido como uma chance de poder progredir no interior da escola” (Bernstein, 1987). Esse tipo de observação compõe os múltiplos apelos que já se fizeram para que, em lugar de simplesmente se impor aos diferentes grupos e culturas, a educação escolar promova um diálogo produtivo com eles. Mas isso abre a possibilidade de modificar e de aumentar muito a variabilidade de um modelo de escola que se pretende universal e homogeneamente aplicável.

Efetivamente, a diferença de desempenhos neutraliza a igualdade conseguida com a democratização do acesso à escola. Sobre isso, é conveniente lembrar que a idéia do direito à educação como um dever de submissão de todos os indivíduos à passagem pela escola assumiu o conteúdo de uma sujeição de todos a um conjunto homogêneo de procedimentos pelo quais devem ser transmitidos conhecimentos científicos e históricos (cívicos), processo originalmente visto como elevação dos indivíduos à razão, condição para que fossem considerados cidadãos. Dado que, no Brasil como em muitos outros países, a própria existência dos serviços escolares não alcança a todos, essa insuficiência, conjugada aos requerimentos econômicos de escolarização pautados pelas transformações do mercado de trabalho, tornaram a escola republicana uma necessidade para a mobilidade social, uma condição de sobrevivência, um objeto de reivindicação e, por isso, um direito reconhecido que cobra o seu cumprimento por parte do Estado, invertendo-se a posição original de um dever dos indivíduos cobrado pelo Estado. Apesar dessa notável conversão do direito-do-Estado-dever-do-indivíduo em seu oposto, dever-do-Estado-direito-do-indivíduo, processo pelo qual o significado da cidadania também se inverteu, basicamente não deixou de prevalecer a forma de pensar segundo a qual, se todos têm igual direito à educação, todos têm que passar igualmente por um mesmo modelo de educação e, como decorrência, todos têm que passar por idênticos processos de educação.

Consolidada a “noção básica de que a educação é um bem social a que todas as pessoas têm direito”, nos anos 70, vista a educação como um dos resultados da

prosperidade, sua distribuição eqüitativa tornou-se o tema predominante dos discursos político e acadêmico sobre questões educacionais (Gouveia, 1981). Em especial porque se verificava que o persistente esforço de homogeneizar as práticas para preservar o modelo transmissor de educação escolar não se efetivou.

Além das desvantagens advindas da pobreza de seus grupos familiares, os setores populares acumulam as desvantagens de uma eficiência gerencial diferenciada, que prejudica as escolas públicas localizadas nos locais de maior concentração da população de baixa renda. Baseado em pesquisa junto a 50 estabelecimentos escolares municipais do Rio de Janeiro, Castro et al (1979) verificaram que laboratórios, oficinas e outros equipamentos, divididos entre recursos áudio-visuais e instalações especiais, não são igualmente distribuídos em todas as escolas, apesar de tais equipamentos não implicarem mais de 1% do custo social do ensino. Mostraram também que em nenhuma escola municipal o equipamento atingia o custo de construção civil da sala que o abrigava. Em termos de custos, também não se justificariam as escolas mal conservadas quanto à limpeza ou à manutenção, já que o custo dessa manutenção faltante não representaria mais de 2% do custo/aluno. Observou-se que tais falhas ocorriam segundo um padrão geográfico onde era mais baixo o nível social “da clientela”. As escolas que atendiam regiões de maior nível de renda per capita gastavam por aluno muito mais (2,3 vezes mais) do que outras localizadas áreas mais pobres. Observou-se também a existência de custos significativamente mais elevados das escolas que atendiam as oito séries em relação às de 1ª à 4ª série, ocorrendo o mesmo na comparação dos antigos ginásios (5ª à 8ª) com as de oito séries. Além disso, descobriram-se 20% de capacidade ociosa no espaço físico das escolas (com base na ocupação de três turnos diários e cerca de 30 alunos por turma). A pesquisa identificou uma parcela de 10% dos professores percebendo salário sem trabalhar devido a licenças médicas ou outra modalidade de afastamento. Entre os professores com regência de turma, nas escolas de 1ª à 8ª série, pagavam-se 1,4 horas para cada hora de trabalho com alunos, ociosidade inexistente nas de 1ª à 4ª, enquanto em algumas de 5ª à 8ª praticamente não havia ociosidade e, em outras, remuneravam-se quase três horas para cada hora de aula oferecida. Anotou-se uma coincidência entre escolas centrais com alunos de níveis mais altos e a existência de professores com mais tempo ocioso. No que se refere ao custo da

repetência, a pesquisa calculou que ela aumentava em 62% o custo da escolarização, inferindo que isso torna justificáveis os gastos que se efetuarem para que as escolas tenham maior eficiência em sua operação.

Diante de problemas como esses, é possível que a modernização administrativa leve a uma racionalização de conjunto das redes escolares, realizando a oferta de um mesmo padrão de serviços escolares. Ainda assim, serviços mais homogêneos não poderiam encontrar as mesmas combinações e respostas por toda parte, sobretudo frente às marcadas diferenças entre as subculturas correspondentes às acentuadas disparidades na distribuição da riqueza, assim como pelas desvantagens que a luta individual e familiar para sobreviver interpõe à frequência regular às aulas e às condutas condizentes com as práticas escolares.

Mesmo assim, a busca de uma adequação da educação escolar às diferentes necessidades e características dos diversos grupos sociais sempre encontrou dificuldades para ser assimilada, principalmente devido ao predomínio do modelo de escola transmissor, cujos conteúdos deveriam ser difundidos pela justificativa de que seriam os requeridos para competir no mercado de trabalho e mesmo de fazerem valer direitos na arena política. O interesse em democratizar o ensino, dado o reconhecimento de diferentes desempenhos segundo a origem social e o sexo dos alunos, chegou a ocasionar a formulação da idéia de “uma escola desigual para alunos desiguais”. Mas, mantendo-se a referência a um mesmo modelo escolar, as preocupações com as conseqüências de uma escola intencionalmente desigual levaram a importantes questionamentos: “Que ensino seria esse que se ofereceria a alunos que se definem como ‘riscos’ escolares? Um ensino mais lento? Conteúdos reduzidos ou simplificados? Exigências mais suaves? E que conseqüências teria esse tipo de escola para o adulto em que a criança ou jovem se transformará? Estará ele preparado para competir no mercado de trabalho e fazer valer seus direitos na arena política? Será o equipamento intelectual daquela forma adquirido equivalente ao das pessoas que freqüentaram escolas que oferecem conteúdos mais complexos e critérios de avaliação mais rigorosos?” (Gouveia, 1981).

A democratização do ensino, em sua vertente de representação das categorias sociais no sistema escolar só poderá significar aproximação entre educação

escolar e democracia quanto mais diretamente o sistema de ensino refletir as diferentes proporções dos grupos sociais. Analogamente à democratização do acesso à escola, essa representação proporcional tornaria efetiva a igualdade de direitos trazida pela primeira. A representação socialmente proporcional no sistema escolar, como respeito aos direitos fundamentais, também limitaria indiretamente o poder do Estado, supondo que os conhecimentos adquiridos com a progressão igualitária no sistema escolar seriam úteis para um número maior de pessoas reivindicar suas liberdades.

Vale o mesmo que foi dito a respeito da dimensão da representatividade dos atores políticos e da cidadania. Pois, semelhante à democratização do acesso, a representação proporcional no sistema escolar favoreceria a construção de identidades, por difundir saberes escolares, presumivelmente úteis também à identificação de objetivos comuns e de relações sociais, bem como para sua expressão no plano político. Pode-se admitir, ainda, no que tange à cidadania, que uma menor “exposição” à educação escolar significa menor exercício do direito à educação e, portanto, menos igualdade social, assim como a perda da oportunidade de desenvolver sistematicamente a corresponsabilidade pela sociedade nacional, supondo que a experiência escolar proporcione essa oportunidade.

Além de as categorias sociais estarem diferencialmente e desproporcionalmente representadas no sistema escolar, além de o gerenciamento das redes escolares ser ineficiente de modo a agravar as condições de funcionamento das escolas públicas que atendem os grupos mais empobrecidos, a relação entre nível de escolaridade e renda se debilitou. Esse conjunto básico de fatos afasta a educação escolar da democracia, mantendo entre elas uma grande distância. Esses mesmos fatos fazem emergir a abordagem dos aspectos qualitativos da educação escolar – excluídas as pretensões da utilização desses aspectos para refrear as medidas de democratização do acesso – pela inevitável preocupação com a efetivação do direito iniciada com a abertura das oportunidades.

2.2.2 As relações de poder entre docentes e discentes

Quando a democratização do ensino se volta para as relações de poder entre docentes e discentes, dirige-se às peculiares relações sociais que têm lugar na escola, mais especificamente no interior das salas de aula. Tradicionalmente assimétricas – com o professor controlando e detendo a iniciativa das interações na sala de aula – essas relações foram, ao longo do tempo, sendo concebidas mais simetricamente, tanto encorajando a participação ativa do aluno quanto reconhecendo os interesses deste. Concepções como essas foram impulsionadas marcadamente pelo movimento da Escola Nova, campo de reflexão e de prática pedagógica no qual se difundiu a crença de que um relacionamento “mais democrático” ou “igualitário” na escola facilitaria a aprendizagem.

Mas a proposta de uma educação centrada nos interesses do aluno - entendido este quase sempre como uma criança - não foi efetivamente acolhida pela prática predominante dos educadores. Um motivo para isso seriam as dificuldades de implementação da idéia, muito significativas quando as turmas são compostas por grande número de alunos. Também por razões políticas, a idéia encontrou resistência entre os que, defendendo uma “escola popular”, exigiam o esforço do aluno e insistiam na aprendizagem de certos conteúdos, ainda que fossem difíceis ou maçantes. Além disso, alguns recearam que se estivessem reforçando desigualdades existentes entre as camadas da população quando se priorizassem os interesses do aluno, uma vez que tais interesses resultariam em grande parte de vivências relacionadas com sua origem (Gouveia, 1981).

Porém, a dificuldade principal sempre esteve em superar o pensamento republicano, que delineou o modelo de escola tal como se configura ainda hoje, assimilado consensualmente, naturalizado e referido por opiniões muito diferentes e mesmo contraditórias entre si. O pensamento republicano partilha da idéia racionalista de que o indivíduo se torna capaz de agir racionalmente por meio da participação na obra comum do corpo social, durante a qual domina suas paixões e interesses. Por propor o império da razão e da lei, apela a uma educação científica e cívica. O espírito republicano combate tradições e privilégios em nome da razão e interpreta a nação como expressão da vontade de organização racional, equiparando o campo da política ao da ciência. Acredita que a liberdade

deve estar subordinada à verdade, separa categorias julgadas racionais das irracionais, como os loucos e as mulheres, motivo pelo qual não concedeu a elas desde o início o direito de voto. Seus métodos pedagógicos se orientam por fazer triunfar a reflexão racional sobre os sentimentos e particularismos. Tal orientação se difundiu das escolas jesuítas para as públicas, visando atingir o maior número possível de pessoas. Essas idéias, porém, não estão necessariamente associadas ao espírito democrático, ao debate livre ou à lei da maioria. A autoridade da tradição é substituída pela da ciência e não pela autoridade do debate público.

A sociedade política e a razão científica tinham aparecido como agentes de libertação a uma sociedade hierarquizada, que reproduzia uma ordem social. Todavia, a sociedade política e sua moral do dever passaram a ser percebidas como impositivas na medida em que a modernização foi multiplicando os bens de consumo, promovendo a mobilidade e enfraquecendo as hierarquias tradicionais. Isso fez com que a liberdade passasse a ser procurada mais na sociedade civil e menos no Estado.

Nesse quadro, o alheamento da educação escolar em relação aos “interesses do aluno” e sua fixação em procurar transmitir padronizadamente os conteúdos estabelecidos constituíram o pano de fundo do fracasso escolar. Compatível com ele, o fracasso escolar viveu uma longa história de enquadramento como patologia, o que fundamentou a função de seleção social cumprida pela escola, especialmente em seu aspecto segregador e excludente: “A segregação, aliás, é apenas uma das formas de expressão da seleção: é na medida em que a escola preenche a função seletiva que tende a rejeitar todas as crianças que não satisfazem seus critérios de seleção” (Vial, 1987). Observou-se que desde os primeiros anos da escola elementar delineia-se a chamada “pirâmide escolar”, a qual, pela seleção que demonstra, retrata a hierarquia dos destinos escolares. Dada a alta frequência do fracasso escolar, chegou-se mesmo a acreditar ser impossível distinguir, entre os fatores nele influentes, quais são extra-escolares e de ordem patológica individual daqueles que são criados ou acentuados pelo próprio sistema escolar.

Em vários países latino-americanos, os níveis de repetência usualmente chegam a 50% nas séries iniciais da escolarização elementar. Entre as autoridades e em

círculos de especialistas, ganhou força a compreensão de que é o sistema e seu funcionamento interno que são inoperantes e necessitam ser revistos, não os indivíduos. Compreensão que, no entanto, não se identifica com a opinião pública de modo geral e nem com a de grande parte dos professores.

Um professor diante de um grupo de crianças, supondo que elas vão aprender escutando e memorizando, é a forma tradicional que persiste, apesar de pelo menos cinquenta anos de tentativas de alteração, só não completamente frustradas devido ao quase desaparecimento dos castigos corporais. Aceita-se muito facilmente que o fracasso escolar se concentra nas populações urbanas e rurais marginais, que há correlações positivas entre a conquista da alfabetização no tempo escolar requerido e a saúde dos alunos (particularmente o nível nutricional), o nível de instrução dos pais, as condições gerais de vida etc. Mas, além da incidência dos fatores extra-escolares, características do comportamento interno à escola agravam as dificuldades existentes fora dela.

É bem conhecida a explicação de que a escola tem como referência um tipo de “bom aluno” correspondente à criança de classe média, que partilha do sistema de valores que lhe apresentam na escola, que conta com apoio familiar para realizar as tarefas “para casa”, que fala na linguagem padrão e está disposta a aceitar as regras estabelecidas - tal como a de que nunca se deve perguntar o motivo ou a finalidade de qualquer tipo de tarefa que se proponha -, que esteja disposta a acumular pequenos fragmentos de conhecimento cada dia, progredindo no exato ritmo com que o professor cumpre o programa etc. Nota-se que nem mesmo todas as crianças de classe média se adaptam a esse tipo de “bom aluno” e que as camadas sociais mais baixas situam-se completamente fora dele.

Um traço comum a todas as práticas tradicionais é supor uma relação causal entre ensino e aprendizagem: sem ensino não há aprendizagem e, se o aluno sabe algo, é porque recebeu instrução específica a respeito. Supõe-se também que, diante do objeto apresentado para a aprendizagem, o sujeito que aprende deve adotar uma atitude contemplativa, não podendo modificá-lo ou recriá-lo. Requer-se do aprendiz uma atitude de respeito, a manifestar-se em detalhes mínimos: a forma das letras, o movimento e o trajeto da mão para desenhá-las, o sentido literal de um texto e não o que ele quer comunicar, respeito para com a palavra escrita “dos

outros”, os que têm o poder da palavra escrita. Os procedimentos de ensino fazem as funções comunicativas da língua escrita desaparecerem, impõem o princípio de ir “do simples ao complexo”, das sílabas simples às compostas, das palavras simples às complexas e das orações simples às complexas, supondo estar terminantemente estabelecido de que ponto de vista está definido o “fácil” e o “difícil”.

Sobre a aritmética, porém, toda uma vasta investigação piagetiana obrigou a abandonar a idéia de que a criança deve ser introduzida primeiro na mecânica do cálculo antes de proceder a um raciocínio inteligente, tendo-se evidenciado enormes problemas conceituais que as crianças devem resolver para compreender as noções matemáticas elementares, além de demonstrar-se que a memorização e a repetição pouco têm a ver com a construção das estruturas lógicas necessárias para tais aprendizagens. Também as pesquisas psicológicas a partir do anos 80 passaram a questionar as suposições convencionais sobre a língua escrita, conduzindo a conclusões semelhantes, já que importantes problemas conceituais precisam ser resolvidos antes de se chegar à compreensão das características da linguagem que a escrita alfabética representa e da maneira como as representa. Analogamente às noções matemáticas, a repetição e a memorização não levam a superar essas dificuldades. “À idéia ‘aditiva’ da aprendizagem de matemática, sucedeu uma idéia completamente diferente: os conteúdos a ser aprendidos devem ser incorporados às estruturas cognitivas do sujeito, o qual, por sua vez, deve proceder a contínuas reestruturações para incorporar novos conteúdos. Nessa perspectiva, há sempre uma diferença entre o que se ensina e o que se aprende, que não é a diferença banal devida a problemas de atenção ou de memória da criança, mas a diferença fundamental entre o conteúdo apresentado pelo adulto e o que resulte desse conteúdo uma vez que a criança tenha tratado de incorporá-lo às suas próprias estruturas” (Ferreiro, 1987).

Uma quantidade cada vez maior de professores entende que, se crianças ou adultos começam sua alfabetização fora da escola, fazem-no sistematizando informações de natureza muito variada, tendo contato com textos contextualizados (cartazes na rua, embalagens comerciais, revistas etc.), ou com pessoas interpretando ou produzindo essas marcas. A informação oferecida dentro da

escola é descontextualizada. Os alunos que crescem em um ambiente em que os pais usam a língua escrita, recebem continuamente informação destes, mesmo que não intencional. Tais alunos chegam à escola sabendo alguns registros associados a funções da escrita como a de transmitir informação, possibilitar a comunicação à distância, expandir a memória ou inventar situações.

No Brasil, bem antes dessas descobertas da pesquisa psicogenética, houve experiências notáveis de realização de práticas menos assimétricas, que tiveram lugar no denominado campo da educação popular. Essas experiências, cujo maior expoente foi Paulo Freire – trouxeram, especialmente nos anos 50 e 60, outro modo de relacionar educação e democracia. Elas dizem respeito nitidamente ao exercício do poder durante a experiência educacional, por educadores e educandos. As formulações desse campo estão marcadas pela recusa da educação oferecida por uma escolarização padronizada e homogênea, que tipificou a escola primária dentro de seu modelo originalmente adotado no Brasil e em muitos outros países.

O chamado “paradigma da educação popular” já foi algumas vezes considerado uma tendência pedagógica fecunda para se encontrarem caminhos de uma escola pública voltada para os interesses da maioria (Di Giorgi, 1992), por se caracterizar pela valorização do saber popular e devido a realizar-se por meio do diálogo entre educador e educando, pela opção por partir da realidade de vida dos educandos, mantendo essa realidade e a visão que os educandos têm dela como referência ao longo do processo educativo. Mas também pela relação que estabelece entre conhecimento e politização, pela busca de articulação entre educação e movimentos sociais, pelo estímulo à participação dos educandos na formulação dos objetivos, dos métodos, dos conteúdos e da avaliação da ação educativa, assim como pelo cuidado crítico também com detalhes das relações cotidianas, a procura de fazer com que o ensino seja também pesquisa e a importância atribuída à abordagem ética dos temas tratados no processo educativo.

Uma característica essencial das experiências e propostas da educação popular, que aproximou o campo da educação popular com o tema da relação entre educação e democracia, foi a ênfase dada à participação dos educandos como sujeitos do processo educativo. Essa ênfase possibilita diversas consequências,

entre as quais figura o entendimento de que também o educador se educa durante aquele processo. Em seus primeiros escritos, Paulo Freire apontava, por exemplo, a importância essencial de uma educação que erradicasse a inexperience democrática dos brasileiros. A “consciência crítica” indispensável à democratização, não poderia ser desenvolvida nos brasileiros com a escola existente, “desvinculada da vida”, centrada na palavra “esvaziada da realidade que deveria representar”, “pobre de atividades em que o educando ganhe experiência do que fazer” (cf. Beisiegel, 1982).

Freire interpretou o Brasil dos anos 50 como um país em transição de uma “sociedade fechada” - caracterizada por um povo mantido mudo, passivo e fatalista pela elite – para uma nova situação na qual as massas populares se tornariam sujeitos criadores de seu devir histórico. “Trânsito da rigidez estática, da impermeabilidade, do autoritarismo característicos do patriarcalismo, para a flexibilidade dinâmica, para a permeabilidade e para a plasticidade que a sociedade, querendo fazer-se e fazendo-se democrática, exige” (Freire, 1959). A educação requerida para isso estaria orientada para a decisão e a prática da responsabilidade social e política, para ajudar à descoberta da democracia praticando-a. A escola, tal como se conhecia, foi substituída pelo círculo de cultura na alfabetização de adultos, oferecendo um contexto flexível no qual o animador não deveria tomar a atitude do professor, pronto a transmitir seu saber a alunos ignorantes. Em vez disso, sua tarefa estava definida como a promoção do diálogo criador de condições necessárias ao ato de conhecimento, essencialmente a participação livre no esforço comum de discussão. Freire considerava mesmo as palavras compostas pelos educadores com sílabas extraídas das palavras da linguagem popular uma imposição (inculcação ideológica) que ele recusava, acreditando que somente aos analfabetos competia decompor e recompor suas palavras e, por esse meio, tomar consciência de sua situação real (cf. Beisiegel, 1982).

A conexão entre a aprendizagem do código lingüístico e a decifração da realidade vivida dá um novo significado ao conceito de educação e, por conseguinte, à relação entre educador e educando. O processo educativo se constitui, dessa maneira, em esforço de reflexão comum sobre a realidade vivida, valorizando

muito seus aspectos imediatos e cotidianos e os problemas do grupo social de que fazem parte os aprendizes.

Ao apontar o caráter “bancário” da educação tradicional, Freire atingiu a função definidora da educação escolar, qual seja, a transferência de saber “já pronto” análogo ao ato do depósito (Oliveira & Dominice, 1987). A assunção pelos educandos desse papel de “recipientes” reafirmaria sua condição de objeto em detrimento de seu desempenho como agentes de transformação, ou seja, de sujeitos. “Educação libertadora” torna-se, então, uma expressão muito precisa para designar a educação que se opõe à educação bancária, instrumento de opressão.

A ação transformadora, compreensivelmente, identificou-se na proposta freireana com a ação revolucionária, uma vez que esta traz em si uma dimensão democrática e, portanto, libertadora. Porém, mesmo utilizando termos da linguagem marxista – como “transformação revolucionária da sociedade de classes” - Freire não consegue compatibilizar uma pedagogia revolucionária, cujas condições de realização incluiriam a necessidade de uma vanguarda capaz de organizar as massas, com a sua recusa de manipulação e de transferência de saber. Ao contrário do que se viu por toda parte, ele afirma que “as relações entre o partido revolucionário e as classes oprimidas não são a relação entre um pólo portador de uma consciência histórica e um outro, vazio de consciência ou portador de uma consciência vazia” (Freire, s.d. apud Oliveira & Dominice, 1987). Ele atribui, portanto, ao partido a função do educador que promove entre as massas o crescente desempenho do papel de sujeito, função que os partidos sempre deram demonstração de estranhar.

O programa de alfabetização do início de 1964, utilizando o método Paulo Freire, também assumia, segundo Beisiegel (1984), as características dos primeiros esforços dos anos 40 na extensão do ensino aos adultos analfabetos, coincidentes também com as características atribuídas à “educação para o povo”, do Império e das primeiras décadas da República: pressupunha a necessidade de determinada educação para todos os habitantes e que ela deveria estender-se a todos, mesmo que nem todos tivessem consciência da necessidade individual e social de serem educados e, além disso, deduzia e justificava os conteúdos dessa educação a partir

dos conteúdos de um projeto de aperfeiçoamento da sociedade. Contudo, Beisiegel também assinala que, em alguns aspectos, a proposta de Freire contrariava essas características frontalmente. Esse trabalho educativo seria um dos componentes de uma política de ampliação das bases populares de sustentação dos grupos no poder, conduzido por grupos ao menos virtualmente orientados para a contestação do capitalismo, incluídos os que optavam por soluções revolucionárias para o limitado acesso aos bens e serviços resultantes do desenvolvimento.

A orientação desse trabalho de educação popular se baseava na abolição de qualquer atividade educativa vista como “um trabalho do homem sobre o homem”, no qual o educando estava obrigado a uma atitude passiva, o diálogo estava inibido pela raiz, as possibilidades de formação do sentimento de responsabilidade e de desenvolvimento da vontade de participação eram frustradas. A escola brasileira foi criticada por seu autoritarismo e sua orientação assistencialista, com os quais se constituía em agência “domesticadora” do homem, como produto e reforço da inexperiência democrática do povo brasileiro.

Ao perfil da escola tradicional, opunha-se outro em que o programa escolar fosse a própria vida da comunidade, seu trabalho e suas características. Propunha-se uma reforma educacional em consonância com as linhas apontadas por Anísio Teixeira, descentralizadora para possibilitar o reencontro do ensino brasileiro com as realidades regionais e locais. Mas, para que o autoritarismo e o assistencialismo da escola brasileira não persistissem apesar das reformas, teriam que ser eliminados no dia-a-dia da prática escolar, em todas as dimensões do processo educativo. Propunha-se realizar uma certa compreensão de homem, a democracia e a luta pelo desenvolvimento no próprio fluir da atividade educativa, reiterando-se que o saber democrático só se incorpora ao homem experimentalmente e existencialmente. Dessa forma, a educação para a democracia confundia-se com a prática da democracia na educação. A extensão das oportunidades teria que ser acompanhada de outras modificações essencialmente democratizadoras, pois, enquanto fossem preservadas as características da escola então existente, a multiplicação das oportunidades somente estenderia a ação domesticadora do ensino a um maior número de brasileiros. Manifestava-se a impossibilidade de

aprender a discutir e debater numa escola que não habitua a discutir porque impõe, que dita idéias em vez de trocá-las, que discursa aulas, que não debate temas, que trabalha sobre o educando e não com ele. Tal escola impõe ao educando uma ordem a que ele não se ajusta concordante ou discordantemente, mas se acomoda; não lhe ensina a pensar porque ele simplesmente guarda as fórmulas que recebe. Para Freire, o educando não as incorpora “porque a incorporação é o resultado da busca de algo, que exige, de quem o tenta, esforço de realização e procura. Exige reinvenção.” (Freire, 1959 apud Beisiegel, 1984)

Nessa proposta, a atividade educativa se realizaria como um diálogo constante do educador com o educando e dos educandos entre si. O objeto desse diálogo seriam as condições de vida do educando e da comunidade local e, uma vez centrada neles, a escola viveria as circunstâncias e estaria integrada aos problemas da comunidade local, levando seus educandos a uma nova postura de pesquisa, em vez da enfadonha repetição de trechos e de afirmações desconectadas das suas condições de vida. A escola se faria uma comunidade de trabalho e de estudo que, em vez de escravizar crianças e mestras a programas rígidos, faria com que se aprendesse sobretudo a aprender, enfrentar dificuldades, resolver questões, identificar-se com a realidade e governar-se, pela ingerência em seus destinos. Ao fazer isso, o grupo de educandos estaria vivendo a luta pelo desenvolvimento, já estaria assumindo posição de sujeito na construção da vida coletiva.

Atualmente, as tentativas pedagógicas de maior simetria na relação entre educador e educandos têm significado sobretudo admitir que os educandos não são completamente ignorantes, o que obriga a identificar o que sabem para estabelecer o ponto de partida da aprendizagem escolar. No sentido estrito da alfabetização, experiências assim orientadas implicam, para Ferreiro (1987), o reconhecimento de uma série de etapas necessárias à elaboração do conhecimento sobre a língua escrita. Esse reconhecimento, por sua vez, permite ao professor ver avanços onde previamente só via erros. Leva também o professor à consciência de que, com a mesma informação que ele pode prover, nem todos os alunos produzirão os mesmos resultados, porque estes dependem da maneira de compreender a informação que é própria das diferentes etapas do desenvolvimento. Também o modo de funcionamento na sala de aula e as relações dentro dela se redefinem,

pois ela não será mais composta por um professor e um conjunto de alunos ignorantes, mas por um conjunto de pessoas que estão em processo de alfabetização e todas elas podem ler e escrever, cada um segundo seu nível de alfabetização, inclusive o professor. Finalmente, visando restituir à língua escrita suas funções sociais, a sala de aula precisaria abrir-se à informação que existe fora da escola, transformando-se a sala em um ambiente alfabetizador, que multiplique as ocasiões de entrar em contato com atividades de produção e de interpretação de textos.

A inovação educacional, de acordo com Ferretti (1980), significa que mudanças na relação professor-aluno, assim como na relação aluno-aluno, teriam que acompanhar a proposição de novas formas de organização curricular e de novos métodos de ensino. Ocorrendo tais mudanças, em vez da posição de mando encarnada pelo professor e da posição de submissão e passividade do aluno, espera-se do professor (e às vezes, obtém-se) a postura, a capacidade e a disposição de um facilitador da aprendizagem, mais do que de um transmissor de informações. Do aluno, requer-se que questione, investigue e descubra, como sujeito do processo. Essa mudança de papéis implica o estabelecimento de relações de cooperação entre professor e aluno, tanto no planejamento quanto na execução das atividades. Em vez de o professor simplesmente ser quem apresenta, passa a ser um estimulador, preparando as situações de aprendizagem para que o aluno seja desafiado, instigado, confrontado com problemas e com oportunidades de tomar decisões. No papel de facilitador da aprendizagem, o professor criaria um clima e um ambiente conducentes à investigação, no qual ele esteja aberto aos questionamentos, aceite tentativas (ainda que erradas) dos alunos, estabeleça condições para a cooperação mútua entre estes e, na medida do possível, dirija a atenção a cada aluno individualmente, vendo-o como ser emocional e social e não apenas como ser cognoscente.

Quanto maior a simetria entre professor e alunos nas relações diretas estabelecidas na prática educativa, mais os alunos estarão exercendo sua liberdade e se afirmando como sujeitos. Portanto, mais próxima estará essa educação das três dimensões que definem a democracia. Ao afirmar sua liberdade, o sujeito se opõe a qualquer poder absoluto. Se, tanto professores quanto alunos, empreendem

cooperativamente um esforço de conhecimento da realidade, maiores são as chances de os sujeitos se tornarem atores sociais, com identidade mais nítida e interesses bem definidos, o que favorece a maior representatividade dos atores do sistema político. Finalmente, as mesmas características de uma educação em que educador e educandos são sujeitos de um esforço de conhecimento da realidade se compatibilizam com o aumento da corresponsabilidade pelos problemas de um conjunto social. Essa educação significará cidadania – a terceira dimensão da democracia – se tal corresponsabilidade, partindo da comunidade local, voltar-se de fato para a sociedade nacional.

2.3 A formação de personalidades democráticas

Na sua crítica aos ataques pedagógicos elitistas movidos contra as medidas governamentais para a acelerada multiplicação de vagas escolares, Azanha (1979) alerta para os riscos subjacentes à proposta de democratização do ensino por meio de práticas educativas fundadas na liberdade do educando, considerada progressista pelos educadores. Para ele, tal proposta estaria baseada numa idéia simplista e sem sustentação histórica de que a escola que formasse homens livres edificaria a sociedade democrática, vista como reunião de homens livres, ou seja, uma sociedade política que apenas refletiria as características dos indivíduos que a compõem.

Ele assinala a experiência histórica de regimes democráticos nunca precedidos de “esforços democratizantes na esfera do ensino”, embora faça a ressalva de não estar afirmando que essa relação seja invariável. Certamente tais regimes não surgiram como decorrência desse tipo de esforços. Mas o fim de regimes autoritários não significa necessariamente o ingresso na democracia, sobretudo se esta é concebida também como um esforço incessante e não como um conjunto de regras. Azanha pretende escapar da ingenuidade de supor, como Olivier Reboul (1974), que “a democracia não pode funcionar sem democratas”, cabendo à educação formá-los. A crítica é correta ao afirmar que a democracia não se concretizaria pela simples associação de indivíduos democráticos, já que se referiria a uma situação política, social e econômica. Mas também é verdade que a

democracia não pode funcionar sem democratas, não porque ela seja a simples reunião de pessoas que preferem idéias democráticas, mas porque a democracia precisa de quem lute por ela, o que significa ao mesmo tempo lutar contra um poder. Principalmente, a democracia é o espaço institucional no qual se formam sujeitos e, portanto, no qual se formam aqueles que sustentam a democracia. Pelo que a escola tem de afinidade com a informação – condição necessária à democracia - e porque a escola é um lugar de convívio durante um tempo importante da vida de muitas pessoas, a formação de sujeitos pode e deve se dar também na organização escolar. Caso contrário, a educação escolar se manterá indiferente – como em geral ocorre – ou se oporá à democracia.

Não obstante, é correto recusar também a idéia de que a prática da liberdade dentro da escola seja condição suficiente para formar personalidades aptas à prática da liberdade política. Porém, isso não invalida imaginar que a vivência da liberdade no âmbito da escola também capacite para o exercício da liberdade na vida pública. Valorizar a prática da liberdade, não apenas na escola, mas em qualquer âmbito social não poderia equivaler a, “de certo modo, deixar-se embair por um simulacro pedagógico da idéia de democracia”. Azanha acredita nisso porque constata um contorno institucional da escola, por natureza e finalidade, inapto para reproduzir o jogo de forças e interesses da vida política. De fato, se se pretendesse que a escola reproduzisse o jogo de forças da vida do conjunto político, ela deixaria de ser um grupo social peculiar, com as relações sociais que lhe são específicas. Mas não é porque a escola é condicionada e dirigida por objetivos educacionais que a liberdade do aluno constituirá sempre um “faz-de-conta pedagógico”. Será abusivo o transporte da democracia de fora para a sala de aula como caricata imitação do confronto entre os grupos sociais no plano político. Porém, se isso não é desejável, é também obrigatório reconhecer que a escola, no modelo predominante em que funciona, também não é apta a tratar de tal confronto.

A dúvida sobre se a liberdade na escola contribui para a formação de vontades livres e autônomas, no entanto, não pode ser baseada em hipóteses como a de que a “permissividade gera atitudes conformistas” (Kerlinger, 1960), afirmando que as crianças “entregues ao seu próprio governo” exigem dos membros do grupo um

conformismo estrito e irracional, em vez do conformismo racional necessário a qualquer vida social. Identificar liberdade com permissividade seria afastar-se da opção por estimular a transformação de indivíduos e grupos em sujeitos, o que não significa dar vazão a desejos incontroláveis, mas praticar a liberdade ao aproximar razão e identidade, o que implica buscar a felicidade e, ao mesmo tempo, resistir a uma dominação e reconhecer os outros como sujeitos, o que requer o apoio às regras que propiciam às outras pessoas oportunidades de viver como sujeitos.

Assegurar o acesso universal aos serviços escolares é a primeira condição fundamental para uma relação adequada entre educação escolar e democracia. Esforço contra o qual qualquer alegação restritiva, ainda que baseada em sérias preocupações com processos pedagógicos, assumirá necessariamente um caráter elitista, discriminatório e, por conseguinte, antidemocrático. Nesses termos, a democratização do ensino seria mesmo irrealizável intra-muros, não porque este seja um processo exclusivamente exterior à escola, mas porque sua condição primeira deve prevalecer independente das práticas internas à escola. Realizada essa condição, tais práticas assumem o primeiro plano na busca de uma relação adequada entre educação escolar e democracia.

Ao entender a cidadania ativa como aquela que, para além de instituir o cidadão portador de direitos e deveres, institui essencialmente o cidadão criador de direitos para abrir novos espaços de participação política, Benevides (1994) defende a ampliação da participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público, numa “democracia semidireta” que, além dos tradicionais procedimentos eleitorais de escolha de representantes, incluiria os mecanismos constitucionais de referendo, plebiscito e iniciativa popular. A educação para a cidadania ativa se daria ao praticá-la, de modo que a própria participação popular seria uma “escola de cidadania”. Uma prática como essa, por exemplo, seria negativamente afetada ou se manteria incólume diante de uma atuação da educação escolar para desenvolver a cidadania (e, por conseguinte, a democracia)? A atividade política deveria mesmo iniciar-se somente a partir do 16 anos, idade mínima requerida por lei para participar dos processos eleitorais e de “democracia semidireta”?

Essas questões se referem ao tema da formação de personalidades democráticas. Ele será abordado primeiro no que diz respeito às relações entre educação escolar e ética. Em seguida, serão examinadas as propostas e práticas de democratização da gestão escolar, evidenciando a sua desconexão quanto à formação de personalidades democráticas.

2.3.1 A educação escolar e a ética

A educação moral implica, da perspectiva de Martínez Martín (1998), potenciar a capacidade de orientar-se com autonomia, racionalidade e cooperação em situações que supõem conflito de valores. Não é, pois, uma prática reprodutora, não pode associar-se com práticas inculcadoras de determinados valores, mas deve ser entendida como um espaço de transformação pessoal e coletiva, como um lugar de emancipação e de autodeterminação. A educação moral assim entendida, não sendo algo novo, é prática habitual em muitos lugares, mas também é uma prática pouco valorizada, não compreendida em seus justos termos e, inclusive, confundida com a educação religiosa, a educação política e a educação cívica e social.

O descrédito que a atual “condição pós-moderna” parece ter conferido à argumentação em torno dos valores, da ética e da moral, bem como a negação da discussão sobre o que um ser humano deveria ser, ou com o que deveria parecer, denotam certo desprezo pelo espírito de compromisso que é essencial à democracia (Hoyos Vázquez, 1998). Uma atitude oposta é assumida, por exemplo, por Salvat B. (1998), para quem a educação, incluída na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 26), além de apontar para a garantia de igualdade de oportunidades no acesso à educação em seus diferentes níveis, isto é, ampliar a cobertura e alcance do sistema educativo de cada país, apontaria também para comprometer os Estados a orientar essa educação em função do respeito à dignidade de cada qual e propiciar condutas e ações que fomentem a compreensão e a tolerância mútua. Para o autor, em consonância com a Resolução 1997/77 da Subcomissão de Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, “só o respeito e promoção dos direitos humanos no sistema educativo permite justamente que este direito se cumpra e realize como tal na formação dos cidadãos”. Além da

formulação de políticas públicas e sociais capazes de enfrentar a marginalidade e a exclusão no espaço educativo latino-americano, aponta o desafio da qualidade e da redistribuição social de responsabilidades, pois “o fenômeno da reinstalação generalizada das democracias no continente contribuiu para complexizar a situação e para introduzir novas demandas no referente à tomada de decisões, como o reclamo por maior participação da comunidade”.

Na mesma linha, analisando a educação para os direitos humanos na América Latina, Schmelkes (1998) examinou cerca de cem documentos sobre o tema e verificou uma diversidade de razões pelas quais se considera necessário esse tipo de educação. Tais razões vão da crença de que a educação seja uma arma poderosa contra a discriminação sexual, racial e religiosa, até contra o aumento de atitudes de intolerância, xenofobia e racismo. Os objetivos colocados para essa educação são também diversos, como a formação de cidadãos autônomos, pensantes e participativos para viver em democracia, até o desenvolvimento de uma cultura dos direitos humanos que permita a diminuição das violações desses direitos. Relacionar educação e ética seria o mesmo que fazer educação para os direitos humanos? Segundo Schmelkes, pelo menos quanto ao corpo teórico, não existiria um específico para a educação em direitos humanos diferente do que apóia a formação em valores de modo geral. Apesar de existirem correntes divergentes nessa área, predominaria claramente a que corresponde ao chamado “paradigma holístico” da formação em valores, que considera a pessoa “em todos os seus aspectos e integralmente”, enfocando a formação em valores não como uma disciplina mas em todo o currículo, explícito e oculto, tanto na sala de aula quanto na escola como organização social. Como não seria suficiente ensinar sobre a paz, mas para a paz, a pedagogia pertinente estimularia e incorporaria a ação, o diálogo, o compromisso, a cooperação e a participação, tomando o conflito como um dos principais objetos de estudo, propiciando ferramentas para resolvê-lo adequadamente, o que seria entendido como o caminho para conseguir a paz.

No mesmo conjunto de obras que estudou, Schmelkes encontrou que, para a formação de aprendizagens e competências para a vida democrática, aponta-se como essencial a formação para a multiculturalidade e a formação de um aluno

crítico. A democracia é vista como um exercício que deve ser vivido cotidianamente, o que requereria a existência de espaços nos quais os alunos se expressem, organizem-se e desenvolvam suas próprias atividades. A formação em valores, portanto, vislumbraria a mudança fundamental da prática pedagógica e da organização escolar. Das muitas experiências realizadas, poucas foram avaliadas ou sistematizadas. Destas, extrai-se apenas que educar em direitos humanos é difícil porque requer enorme compromisso do educador. Mas também se considera possível fazê-lo e que se obtêm resultados, embora estes não sejam especificados. Entre as principais dificuldades da tarefa, estão: impedir deliberadamente que esses processos se convertam em doutrinação; formar educadores em valores, o que requer inicialmente que os docentes sejam respeitados em seus direitos humanos pelo sistema educativo que os contrata; as contradições entre a forma com que a escola opera e se relaciona com o sistema educativo e as relações que pretende impulsionar; objetivos demasiado ambiciosos e não colocados de modo que seus resultados sejam avaliáveis; desenvolver a capacidade da escola para estreitar vínculos com as agências socializadoras da comunidade.

Também a pedagogia de Paulo Freire, como demonstrou Beisiegel (1984), deu uma importância destacada à formação de certo tipo de personalidade, baseando-se em diversos pensadores, sobretudo Mannheim, Barbu e os isebianos. Mannheim dedicou-se às questões da construção histórico-social do pensamento e da personalidade, assim como das possibilidades de reconstrução social por meio da personalidade democrática. Preocupações estas que guardavam interseção com as dos pesquisadores isebianos quanto à determinação social das transformações da consciência e quanto às possibilidades de reconstrução da sociedade brasileira, apoiada na generalização da consciência crítica. Em consonância com tais pesquisadores, Paulo Freire via a sociedade brasileira transitando de uma formação social arcaica para uma formação moderna, industrial e urbana, cuja sociedade política funcionava como democracia representativa e que, portanto, supunha a participação eleitoral de parcelas crescentes da população. A democratização possibilitada pelo desenvolvimento movia, segundo Freire, novas transformações, porque propiciava a formação de um “homem democrático” que, conscientemente, contribuía para o processo de desenvolvimento. Os traços da

“sociedade arcaica” precisavam ser combatidos construindo-se a personalidade democrática, porque esses traços, no Brasil como na Europa, ameaçavam a democracia tanto quanto o totalitarismo moderno.

Olhando para a experiência da Segunda Guerra, Mannheim extraiu a lição de que o temor e a incerteza em massa, advindos do caos, são inimigos da democracia e semeadores de ditaduras. Esse caos e desintegração estariam arraigados na natureza do desenvolvimento industrial, acentuando o individualismo, destruindo os laços do costume e da tradição, devido ao excesso de competição, urbanização e outros processos que deixam o indivíduo sem proteção. Na ausência de uma reintegração pela economia e pela educação, desenvolver-se-ia a mentalidade de massas, sem raízes em algum grupo primário e sem que as pessoas se sentissem parte de algum todo. Mannheim propõe uma educação que crie personalidades capazes de deter o crescimento da mentalidade de massas, por meio de grupos primários, criando-os onde não existam e dando continuidade aos existentes. Coerente com essa perspectiva, Paulo Freire também alertava para os perigos da massificação e via na educação socialmente orientada o caminho de reintegração do indivíduo e da sociedade, tanto quanto essa educação deveria desenvolver-se mediante o estímulo à formação dos pequenos grupos.

Para Mannheim, assim como para Paulo Freire, a conduta fundamentalmente democrática era integradora, implicava a permeabilidade à mudança e às críticas e não seria simplesmente periférica. Atingiria a estrutura da personalidade democrática e seria caracterizada pela mentalidade aberta, a disposição a cooperar, o sentimento da própria responsabilidade social, a atitude de tolerância diante dos desacordos e a capacidade de aprender e de enriquecer-se mediante o exame e a discussão desses desacordos. A capacidade para tal comportamento adviria da educação desenvolvida nos grupos primários, porque estes dariam segurança para que as pessoas não temessem a perda da sua posição social ou da sua individualidade.

Outro destacado inspirador do pensamento freireano, Zevedei Barbu, apontava o sentimento de mudança como traço essencial da mentalidade democrática. Ou seja, o entendimento de que a sociedade se encontra em permanente mudança, que esta é o produto das atividades e da conduta criadora de seus membros. Estes

compartilhariam a convicção de que cada um seria em si mesmo um agente da construção de sua sociedade. E daí decorreria que os indivíduos se entenderiam como portadores do poder, da autoridade e da responsabilidade social. Baseada na razão, a flexibilidade seria outro traço marcante da personalidade democrática, nas atitudes, sentimentos, idéias e ações, para compreender as outras personalidades como outras e não como suas próprias projeções. A flexibilidade seria condição para a democracia por possibilitar a busca de metas e formas de ação comuns, bem como para a prática do diálogo.

Analogamente, Freire via a necessidade de certas disposições mentais, certa forma de ser, correspondente ao regime democrático. Entendia também que esse regime se nutre da mudança constante e que ao homem desse regime deve corresponder maior flexibilidade psicológica e mental, assim como a convicção de que participa das mudanças de sua sociedade. Freire teria visto faltarem, na formação histórica da sociedade brasileira, circunstâncias que propiciassem ao povo experimentar a incorporação ou a introjeção da autoridade externa com que ele criasse a autoridade interna, indispensável aos regimes democráticos. Freire teria também procurado trabalhar integralmente os produtos das diferentes perspectivas (Barbu, Mannheim e os isebianos, como Álvaro Vieira Pinto), entendendo que certos traços da personalidade democrática, tais como a plena aceitação do outro, a tolerância para com os desacordos e a disposição de aprender mediante o exame das eventuais divergências, a abertura interior à cooperação e a permeabilidade à mudança eram requisitos indispensáveis ao desenvolvimento do diálogo entre os homens. O diálogo, por sua vez, aberto e voltado para o exame dos desafios da existência individual e social, seria o melhor caminho para o desenvolvimento da capacidade de reflexão e de apreensão crítica, isto é, para a formação da consciência apta a conhecer e, por isso, a apropriar-se de seus condicionamentos naturais e culturais, individuais e coletivos.

Essa atração para a formação de personalidades tem afinidade com o grande consenso que, de modo geral, parece ter-se formado quanto à necessidade de interessar os indivíduos na moralidade e, em particular, quando se visa fortalecer a democracia. Observa-se que os Estados débeis não estão presentes em todo lugar para ministrar justiça e, onde chegam, também não está garantido que

efetivamente façam justiça. Por motivos como esses, Cortina (1998) afirma ser preciso que os próprios cidadãos assumam uma atitude cívica. Recorda que o meio proposto por Hobbes para conseguir obediência a normas morais é enraizar a moral no interesse egoísta dos indivíduos, convencendo-os de que lhes interessa seguir regras do jogo que beneficiem a todos. Exemplifica essa concepção com Gauthier (1994), que entenderia por “racionalidade” a capacidade de maximizar o próprio interesse (capacidade sem conotação moral), esforçando-se para mostrar que obedecer certas normas morais em qualquer situação beneficia os indivíduos e que um indivíduo racional deveria adotá-las por seu próprio interesse. No entanto, Cortina acredita, por exemplo, que adultos de países em guerra não estejam muito dispostos a deixar-se convencer por raciocínios como esses, por isso, pensa que a solução mais razoável consistiria em começar por educar moralmente as crianças como homens e como cidadãos. Acredita que, se a educação for bem conduzida, simplesmente a moral as interessará.

Basicamente, Cortina indica que a falta de sentido moral pode significar as seguintes possibilidades: as pessoas estariam com ânimo vital baixo; não se encontrariam integradas na comunidade em que vivem; não saberiam como ser felizes; não saberiam desfrutar; não teriam internalizada a convicção de que devem obedecer certos deveres que se consideram morais. Normalmente, tem-se em mente somente esta última possibilidade e, com ela, pergunta-se como encontrar motivação para interessar as pessoas na moralidade. Todavia, será difícil responder porque alguém, criança ou adulto, haverá de cumprir um conjunto de normas experimentadas em princípio como alheias – o que se costuma entender por moral – se não se modifica e amplia o conceito de moralidade.

Considerando a possibilidade de se estar de moral alta ou baixa, de se ter a moral alta ou estar desmoralizado, Cortina fala do impulso à autopossessão, uma tendência biológica que operaria na conduta, estreitamente relacionada com a autoestima e com a ânsia de felicidade. A autoestima do sujeito seria condição não suficiente mas necessária ao projeto pessoal de autopossessão. Seria a consciência de poder ter distintos projetos e contar com capacidades para realizá-los. A educação moral significaria, então, ajudar a pessoa a se sentir desejosa de projetar,

acarinhada com seus projetos de autorealização, capaz de realizá-los, consciente de que, para isso, necessita contar com outros igualmente estimáveis. A autoestima pretendida seria aquela com a qual um indivíduo se encontra antes de moral alta que desmoralizado, estaria entre um altruísmo mal entendido, que exige do indivíduo o esquecimento de si mesmo, e um egoísmo exacerbado, que leva ao desprezo do resto. Cortina também vê na perda da dimensão comunitária a causa da atual situação, na qual os seres humanos são mais indivíduos desenraizados que pessoas, ignorando quais tarefas morais têm que desenvolver. Nas comunidades, seriam conhecidas as virtudes a cultivar e os deveres a cumprir. Nelas, os novos membros se saberiam vinculados, acolhidos, respaldados por um conjunto de tradições e de companheiros. Seria preciso, portanto, fortalecer os laços comunitários a partir dos quais os homens aprendem a ser morais.

Cortina afirma também que a educação moral não poderia formar as crianças como homens para, mais tarde, interessá-los nos valores da cidadania, porque ambas as coisas não poderiam ser feitas em separado. Destaca que o exercício da cidadania é crucial para o desenvolvimento da maturidade moral do indivíduo, porque a participação na comunidade destrói a inércia e a consideração do bem comum alimenta o altruísmo. Vê também a cidadania subjacente às outras identidades, permitindo suavizar os conflitos que podem surgir entre os que professam distintas ideologias, porque ajudaria a cultivar a virtude política da conciliação responsável dos interesses em conflito.

Desse ponto de vista, rejeita a idéia de que a educação cívica seja um procedimento para formar cidadãos dóceis, manejáveis, que não causem problemas ao poder político, pois se trataria de educar pessoas autônomas e não vítimas propiciatórias para qualquer totalitarismo. Cortina recorda que as escolas sempre ensinaram as crianças a ser bons cidadãos, seja através da seleção de material que indefectivelmente transmite uma mensagem, seja através do “currículo oculto”, quer dizer, das mensagens subliminares que o aluno absorve na relação com os professores e na organização das aulas. A chave para educar numa escola que assuma como irrenunciável a autonomia de seus membros consistiria em esboçar os traços desse cidadão autônomo, sem dar por bom um modelo qualquer de cidadania. Opta, então, por um modelo tanto nacional quanto

universal, que se configura com as seguintes características: autonomia pessoal (o cidadão não é vassalo nem súdito); consciência de direitos que devem ser respeitados; sentimento do vínculo cívico com os concidadãos, com os quais se compartilham projetos comuns; participação responsável no desenvolvimento desses projetos, quer dizer, consciência não só de direitos, mas também de responsabilidades e, também, sentimento do vínculo com qualquer ser humano e participação responsável em projetos que levem a transformar positivamente a “aldeia global”.

Tomando a educação como o caminho mais seguro para interessar os indivíduos na moralidade, esta é entendida como algo que não é alheio ao indivíduo, não é um conjunto de mandatos que brotam de outro mundo e que só podem interessar a uma pessoa – criança ou adulto – se ela for convencida mediante alguma gratificação ou alguma sanção externa. Primeiro, porque os seres humanos têm que escolher entre possibilidades e justificar suas escolhas. Também porque as pessoas podem estar de moral alta ou desmoralizadas e, para levantar o ânimo, é indispensável procurar descobrir os projetos que lhes são mais próprios e ter autoestima para realizá-los. Além disso, tanto os projetos quanto a autoestima brotariam de uma identidade psiquicamente estável, ganha na comunidade (familiar, religiosa, cívica etc.) ao sentir-se membro acolhido e apreciado de um grupo humano com projetos compartilhados. Como decorrência, a comunidade política teria que se responsabilizar pela educação cívica dos cidadãos potenciais fazendo-os sentir que são parte dela e que esse sentimento é gratificante. Portanto, sem certa igualdade e justiça, não poderia haver cidadania porque os discriminados não podem sentir-se cidadãos, tornando-se puro cinismo querer interessar em valores cívicos aos que não ganham nada com a comunidade política ou ganham significativamente menos que os outros.

Outro aspecto da educação moral – recordando-se a tradição aristotélica – incluiria a busca da felicidade na dimensão moral dos homens. Os conteúdos da felicidade seriam, no entanto, particulares a cada pessoa, por configurarem seu modo de autorrealização e, portanto, dependerem de uma constituição natural, uma biografia e um contexto social. O que faz alguém feliz não tem porque fazer felizes a todos, o que implica o educador não ter o direito de apresentar como

universalizável o seu modo de ser feliz, cabendo somente o convite e o conselho, a comunicação das próprias experiências e das alheias. Reconhece-se que qualquer um busca a sua felicidade e que felicidade não é o mesmo que prazer. Porque a primeira designa a conquista das metas a que uma pessoa se propôs e o prazer é a satisfação sensível, que pode não ocorrer durante ou após a autorrealização. Exemplo disso seria experimentar-se um prazer ao escutar uma formosa sinfonia ou comer um agradável manjar, diferentemente de cuidar de um leproso, que pode não trazer prazer algum, mas pode propiciar felicidade se fizer parte importante de um projeto de auto-realização. Mas, ao contrário de uma preparação para o sacrifício, é interessante que Cortina tenha destacado o desenvolvimento da capacidade de experimentar prazer como um elemento chave de uma educação moral, por ser tão injusto com a realidade quem a trata frivolamente quanto quem carece da capacidade de desfrutar o que nela é sensivelmente valioso.

Ainda seguindo-se a mesma análise, não se deveria entender que as normas morais vêm de fora, porque precisamente o que as especificaria frente a normas como as legais é que brotam do próprio sujeito. As normas morais, na tradição kantiana, são as que um sujeito se daria a si mesmo como pessoa. Essas normas, em princípio, não indicam o que há de ser feito para ser feliz, mas como operar para ser justo, o que leva mais além do prazer ou do bem-estar individual; inclusive mais além de uma cidadania nacional ou cosmopolita. O que é justo não é necessariamente o que dá prazer a um indivíduo ou a uma coletividade, nem pode ser equiparado àquilo que é admitido por uma determinada comunidade (como uma cidadania nacional), ou ao que é admitido por uma comunidade cosmopolita (cidadania cosmopolita). O que é justo se refere ao que teria por justo qualquer ser racional.

Cortina adota a distinção de Kohlberg em três níveis de formulação de juízos sobre a justiça: o pré-convencional, no qual o indivíduo julga acerca do justo a partir de seu interesse egoísta; o convencional, no qual se considera justo o aceito pelas regras de sua comunidade; o pós-convencional, no qual se distinguem princípios universalistas de normas convencionais, de modo que julga acerca do justo ou do injusto “pondo-se no lugar de qualquer outro”. Esse “pôr-se no lugar

de qualquer outro” é o que se chamaria o ponto de vista moral, que faz possível superar o subjetivismo. A moral, nessa acepção kantiana, seria, em princípio, a capacidade de dar leis a si mesmo do ponto de vista intersubjetivo, de forma que as leis sejam universalizáveis. Por consequência, o acordo sobre a correção moral de uma norma nunca decorreria de um pacto de interesses individuais ou grupais, fruto de uma negociação, seria um acordo unânime, fruto de um diálogo sincero, no qual se buscariam satisfazer interesses universalizáveis.

A educação moral formaria pessoas que assumiriam uma atitude dialógica, significando que elas: 1) reconheceriam as demais pessoas como interlocutores válidos, com direito a expressar seus interesses e a defendê-los com argumentos; 2) estariam dispostas igualmente a expressar seus interesses e a apresentar os argumentos que sejam necessários; 3) não crêem ter já toda a verdade clara, de sorte que o interlocutor é um alguém com quem dialogar e não alguém a quem convencer; 4) estão preocupadas em encontrar uma solução correta e, portanto, em entender-se com seu interlocutor (não significa conseguir um acordo total, mas descobrir o que têm em comum); 5) sabem que a decisão final, para ser correta, não tem que atender a interesses individuais ou grupais, mas a interesses universalizáveis; 6) sabem que as decisões morais não são tomadas por maioria, porque a maioria é uma regra política, mas a partir do acordo de todos os afetados porque satisfaz da mesma forma os interesses de todos.

Desse ponto de vista, a educação do homem e do cidadão precisará ter em conta a dimensão comunitária das pessoas, seu projeto pessoal e também sua capacidade de universalização, a ser dialogicamente exercida, levando em conta que mostra saber-se responsável pela realidade, sobretudo pela realidade social, aquele que tem a capacidade de tomar a qualquer outra pessoa como um fim e não simplesmente como um meio, conforme diria Kant.

Em afinidade com Habermas, Martínez Martín (1998) afirma que só se pode progredir para formas de democracia real se todos e cada um forem capazes de se entender sobre proposições aceitas por todos, para além das idéias e interesses de cada um. Por conseguinte, o reconhecimento e o respeito ao outro se converteria em um fundamento da democracia mais válido que o jogo de interesses, seu enfrentamento e equilíbrio que desemboca no estabelecimento de compromissos e

garantias jurídicas. Seriam as discussões e a argumentação, a busca de posições de simetria para o diálogo e a comunicação, em definitivo, os caminhos que se teriam de considerar para unir o universal e o particular.

Para que essa união entre o universal e o particular seja possível, seria necessário potencializar o particular de cada um. Em função desse objetivo, não seria possível defender um modelo de educação asséptico e desenraizado da cultura própria. Seria necessário potencializar a discussão e a argumentação, o reconhecimento e o respeito do diferente, mas a partir da defesa de uma identidade e da potenciação das outras identidades particulares.

Martínez Martín pretende superar a diferença entre essa posição e aquela que coloca a produção de si mesmo, o sujeito, como conteúdo positivo da democracia, assentando a vontade pedagógica no cultivo da solidariedade mais que no da objetividade. Crê que isso seja possível se a solidariedade se conjugar à autonomia pessoal, tentando-se superar os limites dos coletivismos e dos individualismos. Isso implicaria entender que o papel da educação não é só transmissão de certos valores, nem tampouco só potenciação de diferentes sistemas de valores, mas que seu sentido em uma sociedade pluralista deve ser adquirido no duplo e aparentemente contraditório e certamente complexo jogo de potenciação dos valores que ajudem à construção de sujeitos e culturas, aos quais se reconhece sua memória e sua história, sua identidade e, também, de potenciação de habilidades e de valores que façam de todos os cidadãos gestores de uma sociedade pluralista. Ainda reconhecendo a importância da produção de si mesmo, não se renuncia ao cultivo da razão dialógica e à busca de consenso, nem ao cultivo da comunicação como chave e fundamento para unir o particular com o universal.

O que se tem em vista é um modelo de educação moral que faça possível a convivência justa, que seja respeitosa com a autonomia pessoal e que potencie a construção de critérios racionais. Esse modelo se distanciaria de toda posição autoritária e heterônoma que se autoconsidere capaz de decidir o que está bem e o que está mal, mas também se distanciaria daquelas posições que, ante situações de conflito moral, afirmam que o máximo que se pode esperar é que cada um de nós escolha segundo seus critérios subjetivos e estritamente pessoais.

Esse modelo não defenderia determinados valores absolutos, mas tampouco seria relativista. Entende que, através da razão e do diálogo, podem-se determinar alguns princípios de valores que guiem a conduta de todos ante situações concretas que supõem conflito de valores. Nessas situações, propõe conjugar o princípio da autonomia do sujeito com o da razão dialógica. A autonomia faria oposição à pressão coletiva e à alienação da consciência de cada um e a razão dialógica se oporia à decisão individualista que não contempla a possibilidade de diálogo. A potenciação de ambos os princípios visaria atingir formas de convivência pessoal e coletiva mais justas e, também, tão variadas e diversas quanto as pessoas e grupos implicados o decidam. Nessa perspectiva, deveria ser possível falar e dialogar em torno de todos aqueles temas nos quais não estamos de acordo, com o objetivo de que, por meio do diálogo, reconhecendo-se a mútua competência comunicativa, as pessoas se aproximassem na busca do consenso, desejável mas não sendo imprescindível de ser alcançado.

Martínez Martín pensa que essa concepção sobre educação moral não permite sua identificação com processos de socialização. Embora ela suponha aspectos adaptativos e socializadores, as dimensões criativa e transformadora seriam as que a caracterizariam especificamente, potencializando a construção de novas formas de vida e não tanto a adaptação de caráter cívico ou social.

Todas essas intenções gerais caracterizadoras de modelos de educação moral e, pois, de compatibilização de práticas educativas com determinadas preferências éticas, encontram significativa dificuldade para operacionalizar-se. Trilla Bernet (1998) propõe uma classificação de valores visando à definição de normas sobre conduta dos educadores frente a situações de conflitos de valores, admitindo que é uma classificação muito simples e que peca por certo formalismo. Seriam três as classes de valores. A primeira seria composta por valores que se convencionou chamar de compartilhados (valores A), compreendendo todos os valores que, no contexto social que se considere (sociedade, nação, comunidade...), são aceitos de forma generalizada como desejáveis. Em segundo lugar, haveria os valores B, que seriam valores não compartilhados e contraditórios com os valores A; quer dizer, aqueles valores que não só não gozariam de aceitação generalizada, mas que, além disso, seriam amplamente percebidos no contexto social como antagônicos aos

anteriores, seriam contravalores. Por último, haveria os valores C, que tampouco seriam compartilhados, mas que não seriam percebidos de forma generalizada como contraditórios com os valores A; quer dizer, valores que, ainda que não gozem de uma aceitação majoritária, considerar-se-ia legítimo que indivíduos ou grupos pudessem ter como próprios.

Poder-se-iam tomar como valores compartilhados conceitos gerais como justiça, liberdade, verdade, felicidade, beleza etc., pois todos estão de acordo que a justiça é preferível à injustiça, a verdade à mentira etc. Não obstante, dizer isso e nada seria quase o mesmo, posto que existem diferentes concepções sobre o que seja a justiça, a liberdade etc. e, ademais, existem também diferentes maneiras de hierarquizar tais valores. Também se poderia dar conteúdo aos valores compartilhados, tomando-se como referência as grandes declarações de princípios ou de direitos sobre os quais parece existir um acordo generalizado no âmbito de sua incidência respectiva. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (e outros textos dela derivados) e os grandes princípios das constituições dos Estados democráticos poderiam ser exemplos de fontes possíveis para definir o conteúdo dos valores compartilhados. Mas também se poderia considerar que os valores compartilhados em uma sociedade democrática são só os próprios da democracia ou, ainda de forma mais restrita, o que se chamaria de as regras do jogo do sistema democrático. Ou seja, a tolerância, o respeito ao pluralismo, a participação responsável, a renúncia ao exercício da violência para difundir as próprias idéias etc.

Quanto aos valores não compartilhados, englobam os que entram em contradição com os compartilhados e que, portanto, seriam percebidos não como valores mas como contravalores (valores B), valores em torno dos quais só sua rejeição gera consenso. Em uma sociedade democrática que afirma a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, seriam contravalores os que, por exemplo, servissem de justificação ao racismo.

Seriam também valores não compartilhados aqueles que, ainda não participando de um consenso generalizado, aceita-se de forma ampla a legitimidade de que podem ser assumidos e defendidos por pessoas ou grupos sociais (valores C). Esses não são antagônicos com os compartilhados, mas podem entrar em

contradição com outros valores que pertençam ao seu mesmo grupo. Haveria consenso sobre sua legitimidade mas não sobre sua universalidade. Seriam incluídos nessa categoria, por exemplo, aqueles valores que pertencem ao âmbito do privado, como é o caso da castidade ou do celibato. Pode-se discutir se a castidade é ou não uma virtude, se a obrigação do celibato para o clero é teologicamente justificável ou se é psicologicamente conveniente, mas não se discute a legitimidade de que alguém possa optar com liberdade por essa forma de vida.

Usualmente, valores compartilhados envolvem controvérsia social na forma de serem interpretados em situações determinadas. O valor da vida humana, por exemplo, não é posto em dúvida por quase ninguém, mas na interpretação desse valor (ou no conceito de “vida humana” ou de “pessoa”) diferem os partidários da despenalização do aborto e os que são radicalmente contrários a ele. A controvérsia também pode não estar nos valores gerais, mas nas diferentes formas de hierarquizá-los. A paz, em princípio, é um valor compartilhado por todos, mas não há acordo sobre se esse valor deve subordinar-se a outros valores. As liberdades de expressão e de informação são também valores A, mas gera polêmica quais seriam os limites dessas liberdades frente ao direito à intimidade. Finalmente, a controvérsia pode não se referir ao valor em si mesmo, mas à melhor maneira de fazê-lo realidade. Ao menos de forma explícita, todas as opções políticas dizem trabalhar em favor do bem-estar social, mas divergem entre elas sobre se, para atingir o mais elevado grau possível dele, é preferível um maior ou menor intervencionismo estatal. Portanto, muitas vezes, o realmente controvertido em relação aos valores estaria em como atingi-los, como interpretá-los ou como hierarquizá-los. As questões socialmente controvertidas seriam percebidas publicamente como relevantes e envolveriam, então, algum conflito entre valores, seja por uma oposição existente entre valores C, ou pelas diferentes formas de interpretar, hierarquizar ou aplicar os valores A e B.

A aceitação do sistema democrático e pluralista implica afirmar que um dos objetivos básicos da educação deve ser o de contribuir, na medida de suas possibilidades, para a manutenção do essencial desse marco e para a otimização daqueles aspectos funcionais que sejam melhoráveis. Dessa finalidade geral,

decorreria a necessidade de o educando conhecer e assumir os valores compartilhados (A), conhecer e rejeitar os contravalores (B) e conhecer as questões socialmente controvertidas, elucidando os conflitos de valores que elas apresentam, podendo optar autonomamente com relação a elas. A posição do educador, em consequência, seria ativa (“beligerante” e não omissa) e positiva em relação aos valores A; seria ativa e negativa quanto aos contravalores (valores B); no que se refere às questões controvertidas, seria adotada a forma de omissão ou beligerância que, em cada caso, fosse a mais pertinente para o educando elucidar os conflitos de valores que as questões encerram e para que o educando possa optar autonomamente com relação a elas.

Com o objetivo fundamental de que o indivíduo realmente aprenda pela experiência, que não passe pela informação e pelo conhecimento de uma maneira superficial, Álvarez Massi (1998) propõe uma idéia de interação, afirmando que a aprendizagem experiencial, ainda que seja uma responsabilidade e tarefa pessoal, é também um processo social. A aprendizagem não se daria de forma isolada, diante de um livro ou um pacote programado. A cooperação é que permitiria o crescimento pessoal e o trabalho grupal, o lidar juntos com um problema, o aprender a escutar argumentos, a por-se no lugar dos outros, a possibilidade de exteriorizar critérios próprios que sejam submetidos à valoração pelos outros, o compartilhar alternativas e buscar caminhos. Produzir-se-ia o conhecimento quando as idéias e os procedimentos que cada qual utiliza se confrontassem com os dos demais no interior de um processo estruturado.

Álvarez Massi descreve três formas de abordar o problema da aprendizagem. Uma delas compõe o que ele chamou de enfoque superficial, que inclui a mera intenção de cumprir com os requisitos e os resultados da tarefa, memorizar a informação necessária para provas ou exames, encarar a tarefa como imposição externa, não refletir sobre os propósitos ou estratégia, não distinguir princípios a partir de exemplos, nem contar com a experiência direta. A outra abordagem, o chamado enfoque estratégico, implica a intenção de obter notas as mais altas possíveis, fazer uso de exames prévios para prever perguntas, estar atento a pistas sobre esquemas de pontuação, organizar o tempo e distribuir o esforço para obter melhores resultados, assegurar materiais adequados e condições de estudo. Nesse

caso, as experiências que ocorrem são simuladas. Ao contrário dessas práticas que, longe de construir o conhecimento, induzem os estudantes a mobilizar-se por outros objetivos, o enfoque experiencial teria em conta as necessidades do estudante e sua intenção seria compreender processos. Manteria forte interação com os livros a partir da experiência, relação de novas idéias com o conhecimento anterior, relação de conceitos com a experiência cotidiana e exame da lógica do argumento (pensar sobre o pensamento).

Nessa perspectiva, os conteúdos não aprisionam nem são desprezados, devendo servir como caminhos ou instrumentos que permitam pensar e colocar-se desafios e perguntas. Interessa também o processo e não somente as respostas concretas. Por exemplo, além de assinalar ou descrever as conseqüências da contaminação por parte dos automóveis na cidade, interessa que se saiba o que fazer com esse conhecimento em situações reais. Torna-se, então, importante que o estudante tente desenvolver habilidades investigativas que o ajudem a atualizar seu conhecimento e aproveitar a informação que vai aparecendo para dar resposta a problemas concretos.

Nesse enfoque, os momentos experienciais (oficinas, aulas, explorações) seriam espaço de intercâmbio de experiências, idéias e informação, lugar para pensar e sentir, enfrentando-se a realidade em situações abertas nas quais os sujeitos se relacionariam com o objeto a estudar. Cada qual teria tarefas precisas que conduziriam a um desenvolvimento de todos, numa experiência que também permite discordar. As atividades a desenvolver requerem que produzam emoção e que, nelas, todos vejam sentido, não sendo cada um fazer o que quer sem nenhuma organização ou finalidade. A organização curricular se centraria em problemas mais do que em matérias, os conteúdos se integrariam organizando-se o material ao redor de temas ou problemas fundamentais que facilitem a compreensão. Nesse aspecto, diferiria no fundamental da clássica organização do currículo por disciplinas.

Se a prática democrática pode ser concebida, descrita e avaliada em modos de discorrer, falar e atuar em política, Castro Leiva & Martínez Martín presumem que, com maior razão, poder-se-ia ensinar os seres humanos a ser ou deixar de ser democráticos em sua conduta. Além de permitir, a conduta democrática

reclamaria – pela sua natureza – um adequado funcionamento do sistema democrático. Além de possível, a conduta democrática seria real e, a partir de sua avaliação coletiva ou individual, ela se converteria em algo desejável. Antes, alguém poderia ser verdadeira ou falsamente republicano, ser bem ou mal, agora, ser democrático admitiria qualificações análogas.

Com esse entendimento, a conduta democrática se define como a que pode ser realizada, individual ou coletivamente, para que as pessoas sejam ou se façam livres no exercício da igualdade e iguais no exercício da liberdade. A conduta democrática seria realizada somente no marco da preexistente determinação institucional de práticas estabelecidas em uma ordem, em uma *civitas*, quer dizer, em uma república de leis e não na desordem dos caprichos pessoais de um, de alguns ou de todos. Poderia ser realizada também porque a conduta democrática estaria dotada de um poder de limitação e coercibilidade normativa sobre as pessoas.

Chega a ser comum dizer-se que os regimes democráticos requerem um determinado tipo de personalidade humana para seu bom funcionamento: pessoas adultas, responsáveis, racionais, capazes de determinar a si mesmas, de procurar e defender seus próprios interesses, capazes de obrigar-se autonomamente ao cumprimento de suas decisões etc. Atributos como esses, Dahl considera parte constitutiva do projeto mesmo de tratar de ser pessoa humana, algo que seria inerente ao desenvolvimento humano e não essencial ou intrínseco à forma de governo democrática. Também se costuma aceitar que, entre a diversidade de regimes de governo à disposição das culturas políticas, só a democracia é capaz de desenvolver de modo mais pleno esses atributos. A verificação empírica da verdade dessa relação entre atributos da personalidade e regimes políticos encontra obstáculos, pois nem todas as democracias são plenas nem em todas as culturas se compreende essa forma de governo de uma maneira unidimensional, nem tampouco todos são igualmente pessoas no intento de sê-lo. Apesar dessa dificuldade, haveria um consenso prático e a idéia predominante que o expressaria é que as democracias não só reclamam esses atributos nas pessoas como parte de seu desenvolvimento humano, mas que, sobre a base das experiências de regimes de força ou de distintas tiranias, sabe-se com amargura que só esse regime de

governo garante a possibilidade prática desse ideal de pessoa como um de todos e não como o ideal de um ou de uns poucos. A memória e a experiência fundamentariam a crença de que esse regime requer esse tipo de personalidade e que é só esse tipo de regime político o que o faz florescer mais que nenhum outro (Dahl, 1990).

Seriam, então, atributos democráticos aquelas disposições ou atitudes do caráter que contribuem para que uma pessoa seja, mediante suas decisões, adulto, responsável, racional, garantidor da procura e defesa dos próprios interesses, autonomamente determinável etc. Portanto, a “personalidade democrática” assim esboçada, seria a que haveria assumido como sua a agenda básica do liberalismo político, seja no sentido da possibilidade de ser pessoa moral, seja no da idéia de viver em uma sociedade justa de maneira livre e igual. Esses projetos humanos e políticos, para se tornarem praticamente possíveis – no domínio privado e no público – requereriam atitudes e disposições que pudessem ser descritas, reconhecidas e apreciadas nos dois domínios como próprias, aprendidas, como disposições e atitudes que, por serem políticas, são humanas e, por serem humanas, podem ser compartilhadas.

Essa abordagem reclama também uma atenção especial, tanto no âmbito da investigação pedagógica como no exercício do magistério, sobre aquelas dimensões relacionadas com os sentimentos e não só com a razão; com a vontade e o cultivo do esforço e não só com a autoestima através da aplicação de reforços positivos. Pretende que a educação possibilite vivências pessoais, emocionais, afetivas, volitivas e não só cognitivas, vivências da necessidade e excelência de estar em condições de aceitar a contrariedade como via ou caminho para respeitar e aceitar como valiosa a diferença e, por fim, entender que o plural não é só uma característica da sociedade mas algo bom e valioso que, em si mesmo, tem potência pedagógica em modelos educativos que procurem o progresso nos níveis de solidariedade, justiça e convivência, respeitosa com a autonomia e através do diálogo.

Nesse ângulo de visão, sublinha-se que a vida das pessoas está cada vez mais em função das decisões que do conhecimento. O grau de incerteza presente não seria fruto de escasso conhecimento, mas de um processo de fabricação conduzido pelo

desenvolvimento da sociedade moderna. Dita a incerteza fabricada que obrigaria pedagogicamente não só a formar pessoas autoras de suas vidas, mas donas das mesmas. Haveria importância especial na aprendizagem individual de conhecimentos, habilidades e destrezas que possibilitam a cada pessoa alcançar o máximo nível de excelência que suas disposições pessoais permitam e aproveitar o clima social de reflexão gerado pelo desenvolvimento contemporâneo para otimizar as potencialidades individuais. A aprendizagem cooperativa entre iguais adquiriria, em sociedades cada vez mais desenvolvidas tecnológica e informativamente, maior vigência para o ótimo enfoque de propostas pedagógicas.

Estabelecida a possibilidade de educar em valores éticos em sociedades abertas e plurais, também seria possível estabelecer pautas e orientações para o trabalho que na escola possa desenvolver-se a respeito. Uma dessas orientações é a de que o modelo de educação em valores não seja excessivamente racional. Porque grande parte das decisões tomadas ao longo da vida não se baseiam estritamente em critérios racionais. Decide-se e se atua ao longo da vida utilizando critérios de caráter afetivo, volitivo e, em poucas ocasiões, guiados pelo conhecimento elaborado a partir da experiência vivida e inclusive através da intuição. Por isso, os profissionais da educação precisariam ser capazes de integrar, junto com os conhecimentos filosóficos e derivados do pensamento e da história da ética, aqueles outros conhecimentos, atitudes e procedimentos que permitam abordar esse âmbito da educação em toda a sua complexidade e sob uma perspectiva integral que não menospreze o trabalho e a atenção sobre algumas das dimensões basais da pessoa. Portanto, colocar-se como objetivo a educação em valores suporia uma mudança substancial na função do professorado e uma mudança na forma de abordar os problemas na sala de aula, os processos de aprendizagem, os objetivos de ensino e a regulação das relações interpessoais e intergrupais nos cenários educativos formais e não formais da escola. Tratar-se-ia antes de um modo de educação mais que de uma educação especializada; uma forma contextual de crescer e viver na comunidade de aprendizagem e de convivência que é a escola, não um espaço de aprendizagem isolado e de simulação do mundo da vida adulta; e uma forma de construção pessoal autônoma e no diálogo mais que um simples exercício de habilidades para o desenvolvimento do juízo moral e da capacidade de diálogo.

Embora não suficientes, seriam também necessários espaços e tempos escolares para a simulação de conflitos, a clarificação de valores, a socialização orientada para a convivência, o desenvolvimento do juízo moral e a aprendizagem de habilidades dialógicas. A urgência pedagógica destacada estaria em incrementar os níveis de tolerância e de aceitação do diferente, educando-se na contrariedade e recuperando o valor pedagógico do esforço e do cultivo da vontade como estratégias para uma educação na tolerância e na solidariedade. Também seria necessário potencializar outras dimensões da pessoa que favoreçam sua implicação em projetos coletivos e na tomada de consciência de sua dimensão pública e política como cidadãos. Por conseguinte, um programa de educação em valores éticos deveria integrar-se no currículo como algo vivo que impregna o conjunto da vida escolar e que afeta a vida em geral. Não poderia ser entendido como uma parcela do saber nem tampouco só como o conjunto de conteúdos de aprendizagem identificados como atitudes, valores e normas. A educação gerada por esse programa deveria ser entendida como a propiciada por um conjunto de situações naturais e cenários escolares que, assistidos pela experiência e pelo “saber fazer” de certos profissionais, o professorado, permitem aos que estão sendo educados construir sua personalidade moral em interação com seus iguais, com o professorado e com o contexto sócio-cultural próprio da instituição e da sociedade à qual pertence.

Essa proposta pretende afetar o projeto educativo da unidade escolar precisamente na medida em que integre e articule uma série de ações de debate e reflexão entre o professorado de uma escola e entre ele e o resto da comunidade educativa, na medida em que seja possível criar um clima propício para elaborar um projeto educativo que seja próprio, não mimético nem normativista e suscetível de ser considerado como referente, em especial, no âmbito dos valores e no das formas de abordar questões controvertidas e, concretamente, na construção da personalidade moral dos educandos. Nessa forma de entender, chama-se a atenção para o fato de, à margem de seu caráter sistemático ou não, a vida cotidiana da escola estar impregnada de valores que vão conformando a aprendizagem e a construção da personalidade dos que nela convivem e, em especial, dos educandos. No mínimo, nela poderiam ser identificadas duas formas de educar e aprender valores. Uma, que pode basear-se em critérios externos e na defesa de

valores absolutos, outra, baseada em valores derivados de opções pessoais e, portanto, relativos. Sob a primeira forma, estariam práticas que regulam a interação entre iguais e entre professorado e alunado, governadas por influências assimétricas derivadas de uma determinada concepção da autoridade e do convencimento de que quem a exerce está em posição de verdade e de que esta é indiscutível. Nesse primeiro grupo de práticas, identifica-se a imposição de um determinado sistema de valores não coincidente com modelos de convivência que fazem do pluralismo um valor, sistema próximo ou coincidente com modelos de educação que enfatizam as funções de doutrinação e de dependência afetiva e emocional como meio para conseguir comportamentos adaptativos e a promoção de comportamentos projetivos que contribuam para dotar de maior coesão o sistema de valores que inspira tais práticas. Na segunda forma, baseada em valores relativos, haveria práticas que, com o objetivo de não impor um determinado sistema de valores e estrutura de vida, favoreceriam a livre construção de maneiras de entender o mundo, ignorando com excessiva frequência que a interação entre iguais e o diferente papel social e emocional que os atores dos entornos educativos neles desempenham, geram situações de indefesa e de insegurança que, em determinados momentos, são graves e podem abortar, precisamente, o clima de liberdade que deveria ser proporcionado.

Se na primeira forma o pluralismo seria negado na raiz, na segunda, não seria possível alcançá-lo, salvo raras exceções, por falta de sistematização no desenho pedagógico e, sobretudo, por confundir educar para a liberdade e em liberdade com o simples respeito à espontaneidade, a ausência de normas e critérios e a renúncia ao estabelecimento de pautas de referência que ajudem a pessoa em situação de educando a formar-se de maneira equilibrada, integral e autônoma, em situações de interação não sempre simétrica e orientada ao diálogo, à compreensão e aceitação do outro e à admissão das contrariedades que, sem dúvida, estão presentes em entornos plurais e pluralistas.

Um modelo baseado na construção racional e autônoma de valores em situações de interação social é, em resumo, o que propõem Castro Leiva & Martínez Martín. Essa forma de educação em valores éticos não abordaria em primeira instância tal ou qual tipo de valores, mas a aprendizagem e a promoção de determinadas

dimensões da personalidade moral nos educandos. Pretende catalizar o desenvolvimento das seguintes dimensões dessa personalidade moral: auto conhecimento, autonomia e auto-regulação, capacidade de diálogo, capacidade para transformar o entorno, compreensão crítica, empatia e perspectiva social, habilidades sociais e para a convivência, raciocínio moral. Essa proposta se orienta para o que seria um estado ideal, próprio de uma “democracia dialogante”, no qual a confiança ativa e a redução das formas de violência, de qualquer tipo, favoreceriam tendências a atuar de acordo com a tolerância e a não discriminação. A “democracia dialogante” fica entendida como uma forma de estimular a “democratização da democracia” (Giddens, 1994), partindo de uma concepção de democracia que baseia sua potência em sua capacidade de obter acordos sobre problemas concretos, questões controvertidas ou situações de conflito. Nesse sentido, o importante não seria o procedimento que permite encontrar a solução adequada ao conflito, mas a legitimidade do resultado, ao integrar esta à deliberação prévia e à discussão aberta, onde caibam todos os pontos de vista encontrados.

Essa proposta presume que a democracia, tal como está entendida, seria uma forma de incrementar a solidariedade social através da promoção da confiança ativa, o que suporia uma nova forma de responsabilidade pessoal e social. A confiança ativa seria ganha a cada dia, baseando-se no reconhecimento da autonomia e das obrigações para com os demais ao longo do tempo. Recordando que o diálogo é mais fácil em situações de escassa violência, sendo em si mesmo gerador de redução de violência, os proponentes do modelo crêem que ele pode ser um bom antídoto contra os fundamentalismos e uma boa forma para substituir o uso da violência e da força pelo da palavra. Esse não seria sempre um meio para resolver os conflitos, mas o melhor meio para abordá-los. Como decorrência, os autores da proposta destacam três vetores pedagógicos a serem entendidos como critérios para educar em uma sociedade pluralista a partir do modelo de educação em valores éticos baseado na construção racional e autônoma de valores em situações de interação social: cultivo e promoção da autonomia da pessoa; cultivo e promoção da razão dialógica e do diálogo e treinamento da pessoa para aceitar a diferença e as contrariedades.

Em consonância com essas orientações, insistem que as ações pedagógicas para promoção dos valores éticos e do desenvolvimento moral não podem circunscrever-se ao âmbito da educação formal nem limitar-se às instituições educativas, sendo necessário abordar esses objetivos a partir de todos e de cada um dos agentes educativos formais e não formais que incidem na vida cotidiana e não só escolar da infância e da adolescência.

Especificamente quanto ao professorado, confiar a ele a missão que supõe uma proposta de educação em valores éticos e para a democracia como essa, requereria o concurso de um conjunto de ações que possibilitassem maior dignificação do professorado e seu melhor reconhecimento social, acadêmico e profissional, bem como dos responsáveis pela direção e supervisão educativa. Da mesma forma, seria necessário adotar oportunas decisões e medidas de caráter administrativo e político que possibilitassem a constituição e promoção de equipes estáveis de professores nas unidades escolares. Além disso, as funções dos responsáveis pela supervisão educativa por áreas ou regiões deveriam incluir aquelas que possibilitem a promoção de projetos educativos de escola, a assessoria e incentivo na elaboração e seleção de materiais curriculares e a coordenação das ações orientadas para a educação de pais e mães, tanto em sua dimensão educativa familiar em sentido estrito quanto em suas funções como mediadores da influência dos meios de comunicação de massa, em especial a televisão e a oferta do mercado de produtos áudio-visuais. A essas providências, acrescentar-se-iam planos de formação e capacitação docente, nos quais se integrassem conteúdos de caráter ético-filosófico e aqueles relativos à psicologia do desenvolvimento moral que permitissem ao professorado desfrutar de recursos informativos e conceituais suficientes para sua formação como pessoas e como profissionais da educação.

Os autores da proposta apontam, ainda, não ser possível estabelecer ações pedagógicas sobre educação em valores descontextualizadas e alheias à realidade sócio-cultural e econômica das comunidades às quais a são dirigidas. As condições socioeconômicas relativas ao emprego possível e ao desemprego existente, a necessária convivência, multicultural ou não, e os efeitos dos níveis culturais e educativos médios das famílias às quais pertencem os educandos, sujeitos da educação em valores, deveriam ser levados em conta no desenho e

desenvolvimento das ações pedagógicas a estabelecer para a promoção da educação em valores éticos e para a convivência plural e democrática. Isso se somaria à promoção da identidade e do sentido de comunidade no diálogo intercultural de caráter universal, explicitando que a pretensão desse “liberalismo ético”, como superação do liberalismo clássico e do neoliberalismo, é voltar a entusiasmar, superar a frieza e a frivolidade, tentar integrar em seu modelo político e no exercício da democracia ideais humanitários e uma concepção de vida boa que estimule o compromisso e a luta para alcançá-la. Coerentemente com essa proposta educativa, deveriam ser objetivos prioritários de todo governo: a promoção da participação ativa e reflexiva dos cidadãos na vida pública e o compromisso dos responsáveis pela política social e educativa com a defesa e o cultivo de um modelo de educação que esteja orientado principalmente para dotar as pessoas que aprendem dos recursos que lhes permitam uma construção autônoma e dialógica de valores que garantam a liberdade e a solidariedade, a convivência em democracia e em respeito à diferença, e o envolvimento ativo em projetos de interesse comum. Entre outras conseqüências, isso supõe que a educação não pode se reduzir à aprendizagem de conhecimentos e saberes instrumentais unicamente orientados por critérios de competitividade.

Acreditando que falta de formação intelectual e moral está numa relação, de certa forma, proporcional com o rebaixamento do ser humano ao nível do instintivo, Amaral (1996) faz uma outra proposta, de matriz essencialista, tendo em vista a educação moral para o exercício da cidadania. Ele chama a atenção para a ausência de hierarquização entre os diversos valores componentes da realidade social, que leva o ser humano a perder-se nas confusas massas inominadas, sob o domínio de instrumental ideológico de diversos matizes políticos, servindo apenas de apoio para os poderosos de ocasião. Acredita também que um dos deveres que a ética deveria destacar em primeiro lugar é a reflexão sobre si mesmo, tendo em vista “a grande tentação do nosso tempo”. Essa reflexão consistiria em dar-se conta por si mesmo, em refletir sobre as questões básicas da vida, a saber, sobre a origem e o destino do homem, assim como sobre o correspondente testemunho da consciência. Da resposta a essas perguntas dependeriam as respostas a todas as demais questões sobre a direção moral da vida. A esse respeito, ele cita Lauand (1994) sobre a visão tomista de que a “moral é o ser do homem”, doutrina sobre o

que o homem “é e está chamado a ser”, entendendo também Tomás que a moral é um processo de auto-realização do homem, um processo levado a cabo livre e responsabilmente e que incide sobre o nível mais fundamental: o ser do homem. Agir contra a moral seria, pois, uma voluntária recusa a seguir leis que estariam impressas no próprio ser do homem, agir que assumiria um caráter de auto-agressão. Uma agressão contra determinada definição de natureza humana. Alguém que, por exemplo, pautasse sua vida pela máxima: “amar a mim mesmo sobre todas as coisas!” estaria violando também uma lei natural, referente à natureza humana: pois o homem seria tal que sua felicidade, sua realização, é – como para Kierkegaard – “uma porta que abre para fora: quem a força para dentro, emperra-a”.

Amaral interpreta o homem não educado como um ignorante que tenderá a ficar premido pelas circunstâncias da rotina diária, amputado naquilo que lhe seria de maior valia: a capacidade de reagir perante a totalidade do real; de transcender às próprias limitações pessoais e materiais, independentemente das circunstâncias. Sem o aprimoramento de suas faculdades intelectuais e morais, será presa indefesa num vácuo existencial, do qual decorrerá a ausência de sentido na vida. Amaral supõe que, admitindo-se a conceituação aristotélica e tomista do operar humano e das dimensões da pessoa, chegar-se-ia “naturalmente” à conclusão de que o homem deve necessariamente cultivar os seus talentos naturais pelo processo educativo, a fim de permitir, com a maior extensão possível, que se alcancem valores essenciais como o da verdade, o da bondade e o da beleza.

O fundamento da cidadania seria o mesmo da moral, isto é, a *iustitia distributiva*, que se resumirá a dar a cada um o que é seu, em cumprir o dever para com o outro. Isso levaria à necessidade de reconhecer-se que o outro existe e que algo lhe é devido. Nesses termos, a educação moral, voltada para a justiça, não seria apenas essencial ao atingimento da realização existencial do ser humano, mas, diante das concepções democráticas evidenciadas ao longo dos últimos dois séculos, também seria imprescindível a sua extensão ao maior número possível de cidadãos, tendo em vista a consecução de uma sociedade “verdadeiramente democrática”. Ressalva que, na doutrina dos “direitos humanos”, a consideração dos direitos se faz em relação aos legitimados a tais direitos, àqueles a quem os

tais direitos seriam reconhecidos, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que salienta o destinatário dos direitos, desconsiderando, ao menos expressamente, os obrigados à sua prestação. Essa mudança no enfoque dos direitos humanos, voltado aos legitimados e não aos devedores de tais direitos, seria também de toda estranha à tradição filosófica ocidental.

Essa análise compartilha com Pieper (s.d.) a idéia de que o único modo de garantir a justiça seria “pela educação do senso de justiça”, porque nada nem ninguém poderia impedir o poderoso de ser injusto e não ser a virtude da justiça. O Estado não poderia ser, ele mesmo, “coagido” a promover a justiça distributiva. Pieper acredita ser errônea a idéia habitual com relação aos direitos individuais – existentes e inalienáveis – de que uma obrigação jurídica se diferencia de uma obrigação moral pelo fato de se poder coagir seu cumprimento. A realização da justiça distributiva seria claramente o caso de uma obrigação jurídica, cuja natureza não admite que seu cumprimento se imponha por coação. A questão seria trivial: “pode-se chamar a polícia para tudo menos contra a própria polícia”.

A educação moral está proposta, como salienta García Hoz, para ser exercida mais na interação social informal que no âmbito oficial da escola, sob o princípio de Whitehead, segundo o qual se “aprende por contato”, adequado à semântica do castelhano, que acumula em *enseñar* os significados de “ensinar” e “mostrar”. Na educação moral, o senso de justiça deveria ser *enseñado*, mostrado, sobretudo na conduta: de cada indivíduo e de toda sociedade.

Sendo a prática da justiça distributiva incoercível ao Estado - se a virtude da justiça não estiver presente no governante – terminariam sendo ineficazes ou precários quaisquer mecanismos para propiciar ao cidadão tomar parte efetiva nas decisões derivadas do poder estatal. Pensa também Amaral que também essa participação, se não informada pelos critérios de justiça, redundará em mero confronto de interesses utilitários, à margem do *bonnum commune*. Daí ele extrai que a tarefa educativa seja o núcleo da construção de uma ordem social “verdadeiramente humana”.

Tendo em vista alcançar-se um governo “imbuído de visão social”, no âmbito da educação moral, seria preciso possibilitar que o processo educativo fosse também voltado ao incentivo da participação popular não apenas no exercício consciente do voto, mas igualmente no acompanhamento e na influência constante dos cidadãos na formulação das políticas públicas, pela prática da *advocacy* e do *lobby*, entendendo que *advocacy* combina elementos do *lobby* com a pesquisa e promulgação de estudos e documentos que mostram os benefícios das mudanças propostas junto aos poderes públicos.

A idéia de tolerância – tão assídua no debate sobre educação e ética - é, para Machado (1997b), o suporte e o esclarecimento das democracias modernas. Tanto quanto a república platônica considerou a justiça a virtude fundamental, a monarquia entronizou a lealdade ao rei como a virtude máxima, a burocracia cultuou a eficiência como bem supremo, o socialismo e o liberalismo erigiram-se com base na exploração de uma idéia de fraternidade e de liberdade, respectivamente. A tolerância se instauraria a partir do reconhecimento da existência do outro, que, além de ocupar um espaço, tem direitos e deveres como qualquer pessoa, mas também seria essencialmente diferente de qualquer pessoa. Tais palavras de aparência simples revelar-se-iam continuamente enganadoras, desde a compreensão do “outro”, até o significado do “reconhecimento”. O outro pode não gostar do mesmo que alguém gosta e não bastaria o conhecimento da existência do outro, que se realiza no âmbito da razão prática, mas o conhecimento de onde alguém é o sujeito e o outro permanece como objeto. Os navegantes espanhóis tiveram conhecimento da existência dos “índios”, mas sua atitude em relação a eles não se aproximou minimamente da idéia de tolerância. Além do conhecimento, seria necessário compreender o outro, o que exigiria a disponibilidade para colocar-se em seu lugar e enriquecer a perspectiva pessoal com a percepção das relações que se estabelecem do ponto de vista do outro. Tal atitude compreensiva, no entanto, ainda seria insuficiente para a caracterização de uma atitude tolerante, em razão justamente da expectativa de simetria que freqüentemente subjaz. A compreensão do outro costumaria ocorrer por meio da assimilação de suas características pelo referencial daquele que compreende, como se se realizasse certa tradução de seus horizontes na linguagem compreensiva.

A tolerância, no entanto, pensa Machado, deveria fundar-se em outra atitude, que pressupõe o respeito, o reconhecimento. Dessa maneira, a assimetria seria, portanto, um elemento imprescindível para o reconhecimento do outro, para o respeito à sua perspectiva, caracterizando efetivamente a idéia de tolerância. Não se trataria de alguém dissolver o outro em suas análises, de situá-lo em seu cenário, de traduzi-lo em sua linguagem, de apreendê-lo em suas categorias; tratar-se-ia de respeitá-lo como outro, de reconhecer a legitimidade do cenário que vislumbra, diverso desse alguém, de este colocar-se em disponibilidade para a comunicação com o outro ainda que continuassem a falar línguas diferentes, ou alimentar diferentes projetos.

Esse respeito pela diversidade de cenários ou projetos, tanto em termos individuais quanto no plano cultural ou coletivo não poderia elidir, no entanto, algumas dificuldades teóricas bastante renitentes, diretamente relacionadas com tais questões. Elas incluiriam, por exemplo, certa identificação indevida entre as idéias de diferença e de desigualdade, o que conduziria a inevitáveis paradoxos, ou ainda, a legitimação de um relativismo radical no que se refere aos valores, o que fatalmente condenaria a idéia de tolerância a semear seu próprio fim: tolerar incondicionalmente os intolerantes significaria eventualmente permitir a destruição dos próprios tolerantes.

Essa idéia de tolerância se coaduna com a de construção da cidadania como meta principal da escola básica, na qual as disciplinas deveriam estar, permanentemente, a serviço dos projetos pessoais dos alunos. Em consequência, não seria legítimo, salvo no caso da formação de especialistas, argumentar-se sobre a relevância de se estudar matemática, por exemplo, em razão de sua beleza intrínseca, ou de sua importância na composição do cenário científico: ela seria relevante para a realização dos projetos de vida, que se relacionam com as expectativas vocacionais, estejam elas voltadas para a área de engenharia, de jornalismo, arte, línguas ou história. À exceção do ambiente familiar, em nenhum outro espaço, como na escola, seriam abertas mais perspectivas para minar-se a arrogância, sobretudo a intelectual, com o recurso permanente à humildade de quem sabe o quanto não sabe, com a doçura de quem sempre se põe em disponibilidade para fomentar projetos pessoais, alimentá-los e alimentar-se deles.

A escola seria ainda, de acordo com Machado, um espaço apropriado para a vivência da fraternidade entre personalidades diversas, em interesses, em saberes, em poderes, como é o caso da relação, sempre assimétrica, entre os alunos e o professor. Sem essa vivência e esse exercício cotidiano, no entanto, o ambiente escolar poderia ser tão propício ao cultivo da tolerância quanto o seria a realização de uma conferência, ou mesmo um seminário, para ensinar-se a platéia a andar de bicicleta. Além disso, discursos eloqüentes sobre valores, desvinculados de uma prática consentânea conduziram irremediavelmente ao descrédito, à sensação de desamparo ou ao florescimento de atitudes cínicas. Por isso, nas práticas escolares cotidianas, das mais singelas aos rituais mais expressivos, seria fundamental a vivência dos valores que ele considera característicos da humanidade do homem.

2.3.2 A democratização da gestão escolar

2.3.2.1 O Estado avarento e a mobilização de usuários

A idéia de democratização da gestão escolar manifesta também uma importante tentativa de adequação entre educação escolar e democracia no Brasil. Formulada como política educacional, surgiu com a gradual retomada das eleições para governadores dos Estados, no esgotamento do regime militar da primeira metade dos anos 80. Não se expressara em décadas anteriores. Mesmo no início dos anos 60, quando floresciam os movimentos de educação popular, no campo dos sistemas escolares, as propostas de gestão escolar eram muito alheias a uma perspectiva democratizadora e participativa. Observa-se isso, por exemplo, ao se examinarem as análises que nessa mesma época se faziam sobre a escola elementar. Um alentado tratado a respeito, publicado então pelo Ministério da Educação e Cultura, abordava, entre outros, o problema das relações entre a escola e a família quase exclusivamente como um problema do diretor escolar, tendo em vista superar a segregação da escola e “torná-la participante da vida social de sua ambiência”, a fim de solidificar e confirmar “a fé nascente e crescente em educação” (Moreira, 1960). Ainda hoje, é muito raro encontrar uma escola vigorosamente participante da vida social de sua ambiência. Mas o que se quer ressaltar aqui é que não se coloca para aquele autor, assim como para muitos

outros, a perspectiva inversa, ou seja, fazer da população habitante da área escolar um protagonista reconhecido da reorientação dos serviços escolares, o que obrigaria a dividir com esses habitantes o poder de decidir sobre a organização escolar e suas atividades. Objetivos como esses somente passaram a ser elaborados a partir do lançamento das propostas e da implementação de experiências visando à democratização da gestão escolar.

Certamente, é muito mais antiga a intenção de apenas estabelecer colaboração entre as famílias e as escolas, bem como de criar mecanismos para a participação das comunidades nessa colaboração.⁷ Não só no Brasil, a tentativa do governo “interessar as comunidades” na operação e manutenção de suas escolas foi detectada em vários países latino-americanos por Castro et al (1979). Associações de Pais e Mestres (APMs), no Brasil, “Cooperadoras”, na Argentina e no Paraguai, foram criadas com a finalidade de arrecadar fundos da comunidade para as despesas da escola e “conscientizar os pais para os problemas da educação”. Esses autores assinalam serem freqüentemente recolhidas de famílias contribuições mensais que, embora formalmente sejam voluntárias, na prática são inevitáveis, exceto para as famílias de nível econômico muito baixo. Os autores afirmam que se procura fazer com que as comunidades sintam as escolas como suas e não como um apêndice distanciado de uma burocracia longínqua, tornando-se responsáveis pelo menos em parte pelo funcionamento e pelo êxito de suas escolas. Afirmam que isso possibilitaria desenvolver o espírito comunitário e emprestar à escola a centralidade na vida local, tradicionalmente observada nos países como o Japão. Com tal política, seriam também captados recursos comunitários que de outra forma não poderiam ser mobilizados para a educação. Castro et al entendem que esses argumentos são defensáveis, porque uma escola sentida pela comunidade como um ente estranho terá o seu papel relativamente limitado. Acrescentam que o gigantismo das redes escolares tende a criar mecanismos de inspeção e de *feedback* muito frágeis, problema que poderia ser atenuado com o controle local exercido pela participação comunitária. Também

⁷ É bem conhecido o estudo de Bueno (1987) sobre as Associações de Pais e Mestres no Estado de São Paulo, que identifica em 1931 a criação das primeiras dessas associações por Lourenço Filho, quando este estava à frente da Diretoria de Ensino do Estado.

consideram defensável o argumento de que a mobilização de fundos fora do sistema tributário poderia beneficiar os sobrecarregados e inelásticos orçamentos educativos. Entrariam aí contribuições voluntárias, resultado de festas, quermesses e outras atividades desvinculadas de conotação fiscal, bem como doações materiais e a utilização de trabalho voluntário das comunidades.

Embora tais argumentos toquem o complexo problema da gratuidade da escola pública, não sendo tão candidamente defensáveis, importa destacar uma consequência pouco auspiciosa que aqueles autores afirmam ter sido observada em muitos países latino-americanos. É verdade que se transferem às comunidades categorias de despesas que, pelo menos a curto e médio prazo, não são essenciais para a mera operação da escola, ao passo que gastos cruciais (como o pagamento de professores) permanecem sob a responsabilidade de fontes mais automáticas, mais confiáveis e mais previsíveis, como algum orçamento público. Assim não se arriscaria a paralisação das escolas ou criação de problemas agudos de recrutamento de bons professores, em vista da incerteza ou instabilidade do seu pagamento. A comunidade efetua certos gastos que, se não forem cumpridos, nada de muito grave ou muito visível ocorrerá. Mesmo assim, observou-se uma variabilidade característica nessa obrigação de uma comunidade para outra e de escola a escola.

Na categoria de gastos com manutenção, as comunidades mais ricas são mais pródigas em abastecer a escola, em mantê-las bem conservadas e bem equipadas. Acreditam aqueles autores que isso ocorre tanto porque estão em condições econômicas para fazê-lo quanto por terem maior consciência da importância de um bom ensino e por sua disposição para o esforço necessário em obtê-lo.

A variabilidade na coleta de recursos - organização de festas, campanhas, caixas escolares, cooperativas etc. - decorreria também do esforço, iniciativa e imaginação por parte dos professores e diretores. Como a localização das professoras por cidade, por área e por bairro não é aleatória, há uma tendência geral polarizadora, produzida por mecanismos de promoção e transferência de professores: “melhores escolas, melhores bairros, melhores centros urbanos recebem um material humano mais bem dotado e preparado”. Os autores apontam, ainda, a possibilidade de as comunidades mais receptivas oferecerem maiores

estímulos à continuidade da ação das professoras. Esse conjunto de fatores levaria as comunidades mais prósperas a ter escolas mais bem conservadas, equipadas e mais limpas, enquanto nas comunidades mais pobres as escolas não teriam sequer mobiliário mínimo, estariam sujas e os prédios chegariam a ruir pela ausência total de manutenção e reparação. Com base nisso, adverte-se que a tendência para transferir estas despesas à comunidade, parece vir criando uma diferenciação entre escolas que pode estar intimamente associada aos níveis de desenvolvimento socioeconômico-educacional da comunidade em que estão localizadas. O desatendimento dessas despesas em muitas escolas seria decorrência direta da pobreza e da desconexão da comunidade com questões educativas, constituindo um resultado duvidoso do ponto de vista da equidade. Ao mesmo tempo, condições elementares de limpeza, mobiliário, equipamento e material didático, cujo montante monetário é uma fração muito pequena dos gastos totais, poderiam, pela sua ausência, comprometer fatalmente as condições do ensino oferecido. Por isso, os autores sugerem que a política de comprometimento da comunidade seja mais cautelosa nas de nível socioeconômico mais baixo, sendo mesmo mais apropriado em muitos casos, financiar o ensino integralmente com fundos públicos.

Essas formas tradicionais de relacionamento entre família e escola, ou entre comunidade e escola, persistiram e coexistiram com a retomada do tema da democracia na educação escolar, propiciada pela passagem do regime instaurado pelos militares em 1964 para um quadro institucional não autoritário. Um momento decisivo desse período se iniciou em 1983, com os mandatos de governadores eleitos pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), partido que representava uma parte expressiva da oposição ao regime. Uma das características mais importantes do período que se inaugurava estava dada pela crise do endividamento externo do país, sobretudo em seus sintomas de crise de financiamento do Estado. As oscilações negativas dos recursos destinados a setores governamentais de política social configuraram o pano de fundo adverso no qual os “governos estaduais de oposição”⁸ empreenderam a formulação de

⁸ Essa expressão não pode ser considerada exatamente uma antinomia porque designa governos estaduais assumidos por partidos de oposição ao governo federal.

políticas educacionais. Esses governos pretendiam uma atuação por meio de políticas que pudessem ser identificadas como democráticas.

Mas é muito fundada a presunção de que o declínio dos montantes do orçamento público foi acompanhado da deterioração dos serviços, seja nos aspectos de manutenção dos equipamentos e instalações escolares, seja nos de degradação salarial e das condições de trabalho dos professores e demais servidores públicos. Esse quadro regressivo se coaduna com observações como as de Almeida (1983), que levantou aspectos do funcionamento das Associações de Pais e Mestres na rede escolar estadual de 1º grau de São Paulo, verificando como eles se relacionavam com os processos de seletividade social dentro da escola. Examinou os critérios e práticas adotadas que levavam à cobrança indevida de taxas, assim como conduziam à participação quase sempre restrita aos pais de melhor posição socioeconômica na comunidade. A autora interpretou tais critérios e práticas como parte de uma estratégia que estaria procurando reforçar o papel da APM como o de mera arrecadadora de recursos, com os quais se cobririam despesas que obrigatoriamente deveriam onerar o Estado. Almeida confrontou essa situação com o intuito formalmente estabelecido para a APM de “colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração família-escola-comunidade”, afirmando que a reação dos pais e dos mestres frente à APM oscilava entre a indiferença e a agressividade.

A função arrecadadora da APM sobressaiu em diferentes redes escolares públicas, variando eventualmente a nomenclatura, como CPM (Círculo de Pais e Mestres), no Rio Grande do Sul, ou APP (Associação de Pais e Professores), em Santa Catarina. Nesta última, Schramm (1986) fala expressamente de manipulação das APPs pelo governo estadual para gerar ajuda material, em dinheiro ou gêneros alimentícios obtidos junto às comunidades. Essa atuação típica da APM foi determinada, diz Bueno (1987), pela ineficiência do poder público em suprir as necessidades materiais das escolas, mas também os diretores e professores de modo geral se mostraram resistentes a uma participação dos pais que fosse além da contribuição financeira e atingisse aspectos propriamente educativos. Afirma, além disso, que, da parte dos pais, somente poucos mostraram interesse em manter uma relação mais próxima com a escola. Entre os fatores concorrentes para essa

situação, Bueno apontou os estereótipos negativos com os quais os diretores e professores viam as famílias de menor poder aquisitivo, bem como o receio dos professores quanto ao aumento da cobrança de desempenho profissional, possibilitada pela maior presença dos pais na escola.

Há registro de experiências diferenciadas envolvendo APM, como a de Puterman (1982), na qual o próprio autor - na condição de diretor de escola estadual de 1º e 2º graus, situada em bairro da periferia do município de São Paulo - participou da concepção e implementação da cantina e cooperativa escolares sob responsabilidade da APM. Os alunos dessa escola assumiram a iniciativa como funcionários, remunerados por bolsas de estudos, tendo sido observado que o dinamismo propiciado por esse processo influenciou na motivação dos alunos e provocou melhores resultados em termos de aprendizagem. Também ocorreu uma atuação mais intensa da APM quando animada por professores com engajamento sindical, por exemplo, na experiência em outra escola estadual de 1º e 2º graus do município de São Paulo analisada por Souza (1991). Nesse caso, a APM fiscalizou e apontou irregularidades administrativas na escola, definiu prioridades de ação e aplicação dos recursos arrecadados e incentivou a ampla participação em reivindicações por melhorias na escola, além de apoiar reivindicações da sociedade amigos de bairro voltadas para a qualidade de vida dos moradores.

Não obstante, os mecanismos tradicionalmente estabelecidos para a participação das famílias e comunidades nas escolas se reduziram, no geral, a meios de substituição e compensação da presença insuficiente do Estado na cobertura das despesas dos serviços escolares. As políticas dos governos eleitos no final do regime militar, portanto, foram formuladas e propostas em uma situação emergencial de aguda retração de recursos. Por isso, elas acentuaram traços próprios dos mecanismos participativos preexistentes nos sistemas escolares, de modo que a APM, formalmente definida como meio de prestação de assistência aos alunos “necessitados”, foi valorizada como alternativa para a conservação dos prédios e instalações escolares.

2.3.2.2 A frustração dos conselhos escolares

Paralelamente à tentativa de vitalizar a APM, instituíram-se os conselhos de escolas com caráter deliberativo e composição paritária, contando com representantes dos servidores das escolas (professores, técnicos e funcionários de apoio) e representantes dos usuários (alunos e seus pais). Esses mecanismos foram acompanhados de um discurso enaltecendor, seja da participação, seja da autonomia das unidades escolares. Essa linha de incentivo à participação na gestão escolar significou, em muitos casos, esforços que obscureciam a necessidade de medidas para manter em operação e reformar os sistemas escolares, tanto nos modos de seu funcionamento quanto nas relações trabalhistas, ou quanto, ainda, em seus equipamentos.

Nas escolas estaduais do estado de São Paulo, até 1984, o conselho de escola tinha oficialmente caráter apenas consultivo. Dele poderiam participar somente professores e técnicos e sua função formalizada era auxiliar o diretor nas suas decisões e tarefas pedagógicas e administrativas. Estavam vivas as dúvidas e oposições à participação dos alunos no conselho. Entre os que procuraram enfrentá-las, Faustini (1983), por exemplo, afirmava que as divergências se atinham somente às formas de participação ou representação e que remetiam à própria finalidade da escola. Esta aparentava estar “mais a serviço do próprio sistema do que a serviço do aluno e sua educação”, assim como pareciam andar juntos o argumento da idade e da responsabilidade na tomada de decisões para desqualificar e mesmo evitar a participação do aluno. Faustini defendia que, vencidas as resistências a essa participação, poder-se-ia refletir sobre o seu valor educativo e a possibilidade que ela abriria para transformar o aluno em agente ativo, para enriquecer a discussão com seu ponto de vista e para desenvolver seu senso de responsabilidade, na medida em que prestasse contas aos colegas que estivesse representando. Apontava também a necessidade de preparo cuidadoso do pessoal da escola para assumir sua responsabilidade na formação do auto-conceito do aluno e no respeito à sua pessoa.

Os conselhos de escolas com caráter deliberativo e composição paritária começaram a ser implantados em 1986 e, após três anos, não se encontravam dados a respeito de seus resultados, nem na universidade, nem nos órgãos da Secretaria da Educação ou nas entidades sindicais e políticas que militaram pela

sua aprovação na Assembléia Legislativa (Lei Nº 444/85, Estatuto do Magistério). Ribeiro (1989) viu no desconhecimento da maioria das pessoas sobre as atribuições desses conselhos o principal índice de sua quase nenhuma efetividade. Eles não teriam alterado a estrutura de poder das escolas, restando poucas chances de se realizar o seu caráter autônomo e deliberativo. Para Ribeiro, o aspecto mais polêmico do conselho de escola, inclusive entre o professorado, seria sua natureza paritária, com metade do poder de decisão delegado a pais e alunos. Por estes não terem formação específica, alegava-se a sua incapacidade para opinar sobre questões internas da escola. Além disso, aquela autora entende que, apesar de o conselho de escola ser apontado como espaço mais aberto à participação da comunidade, na prática, a relação que a população viria mantendo com ele não diferiria essencialmente da que já mantinha com a APM. Os servidores da escola acusavam a comunidade de não se interessar em participar, enquanto a população desconheceria as funções e a própria existência do conselho. Mesmo para os grupos populares organizados, com atuação política, o conselho não teria representado uma mudança significativa, direcionando a ele as seguintes críticas: ocorrência de manobras nas eleições por parte dos diretores de escolas, manobras pelas quais eles acabariam escolhendo os pais que se tornariam conselheiros; reuniões marcadas em datas e horários impróprios à população trabalhadora; predomínio dos diretores nas decisões dos conselhos, também por monopolizarem as informações e canais de comunicação com os órgãos centrais de administração da rede escolar; atas de reuniões não publicadas em locais convenientes; redução do caráter paritário do conselho a um preceito formal.

Os diversos estudos de caso a respeito (Rosas, 1988; Cruz, 1989; Frem, 1989; Silva, 1989; Corrêa, 1991; Montenegro, 1991; Carvalho, 1992; Ganzeli, 1993; Genovez, 1993) sugerem o que Avancine (1990) também constatou como dificuldades para os usuários influírem nos destinos da educação pública através do conselho de escola, destacando-se o raro empenho do poder público em divulgar e estimular a possibilidade da presença popular nos processos decisórios das unidades de ensino; a resistência da burocracia estatal e de seus prepostos à redistribuição do poder que detêm; as barreiras à ação coletiva devidas à heterogeneidade dos integrantes da “comunidade”. Traços semelhantes foram observados em lugares muito diferentes, como os conselhos escolares implantados

pela Frente de Recuperação do Piauí (1991-1995), que incluiu a gestão democrática em seu plano de governo, entendendo-a como condição de garantia da dinamização da escola e instrumento de descentralização progressiva da gestão do ensino. Estudo avaliativo desse programa (Araújo Filho et al, 1994) afirma que os conselhos foram propostos como “instrumentos concretos” a partir dos quais a família tomaria parte ativa no processo educativo e que, no ano de sua implantação (1991), os conselhos foram instalados em todas as escolas de Teresina. Em 1994, o estudo constatou que a maioria deles havia passado à mera existência formal e os motivos apontados para isso, nos depoimentos colhidos junto aos técnicos de órgãos administrativos, seriam as greves do magistério, o descrédito da comunidade, a mudança freqüente de diretores de escolas, a inexistência de grêmios estudantis e de associações de pais, a falta de incentivo e acompanhamento da Secretaria da Educação. Os autores do estudo viram nessa proposta de conselhos a idéia de uma “participação consentida e de caráter desmobilizador”, assim como uma contradição entre o princípio norteador (superação dos processos centralizadores e fundamentados em decisões técnico-burocráticas) e a própria origem da proposta, que não teria articulado os diversos segmentos sociais envolvidos na prática educativa.

Políticas com propósitos e formatos análogos também tiveram lugar fora do Brasil, aproximadamente no mesmo período em que aqui foram experimentadas. As autoridades educativas da Província de Buenos Aires, por exemplo, declararam não ignorar as resistências que podiam ser geradas pelo lançamento do projeto de conselhos de escolas e, assim, não alentaram exageradas expectativas quanto à acolhida que ele pudesse receber nos inícios de sua implementação (Salviolo, 1990). Seus promotores fizeram, entretanto, um balanço positivo da iniciativa, afirmando que, transcorridos menos de dois anos da assinatura do decreto provincial que, em 1987, autorizou a criação de conselhos de escolas, já não se duvidava do êxito alcançado pelo projeto. Os conselhos de escolas criados e em funcionamento nos estabelecimentos educativos da província estariam contribuindo “para elevar a qualidade da educação oferecida”, para resolver ou reduzir os problemas gerados pela falta de recursos e para um ambiente de trabalho mais estimulante. Em 1989, já teriam sido criados mais de 800 conselhos de escolas em toda a Província de Buenos Aires. A idéia de que eles contassem

com a participação de todos os membros da comunidade (diretores, docentes, alunos, pais, não docentes, cooperadora escolar e um representante legal no caso dos serviços privados) teria gerado oposição em diversos âmbitos. Tanto os diretores como os professores, grupos religiosos e muitos pais de família temiam que a opinião de grupos muito diversos “gerasse anarquia no funcionamento da escola”. Por isso, as novas autoridades, optaram por aprovar um decreto que, em vez de obrigar, autorizava a criação dos conselhos.

Os sindicatos argentinos, contudo – ao contrário do sindicato de professores de São Paulo, Apeoesp, que foi autor da proposta de conselho de escola deliberativo e paritário - teriam assumido, inicialmente, uma atitude relativamente crítica. O Sindicato de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (Suteba) não rejeitou a idéia, mas a Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) entendeu que os conselhos significavam uma intromissão no trabalho do professor.

O decreto argentino também estabelecia que qualquer pessoa em condições de integrar o conselho podia promover a sua constituição, mas, na prática, teria sido o diretor de escola o elemento determinante para a criação e o funcionamento do respectivo conselho. Quase dez por cento (820) dos nove mil estabelecimentos da Província de Buenos Aires criaram seus conselhos. As principais contribuições dos que estavam em funcionamento, na opinião das autoridades, incluíam a explicitação dos problemas nos momentos de crise e sugestão de propostas. Por exemplo, quanto aos 170 mil jovens que só podiam assistir aula durante duas horas e meia ou três e meia por dia, nos denominados “turnos reduzidos” que se intercalavam na jornada regular dos estabelecimentos, cuja solução, a longo prazo, seria construir novos edifícios, mas estava impossibilitada pela hiperinflação que afetava o país. As mesmas autoridades argentinas acreditaram que os conselhos permitiram despertar inquietações e estimular ações que só dependeriam de decisões locais. Uma escola do distrito de La Matanza, por exemplo, teria incentivado a criação de uma horta e de uma bolsa de trabalho. Essa comunidade, além disso, teria descoberto que seu principal problema era constituído pelo alcoolismo, obtendo colaboração para realizar campanhas destinadas a controlá-lo e para gerar grupos de apoio para os afetados por esse mal. Com esses fins, teria

aberto suas instalações durante os sábados e domingos. Também com frequência os conselhos de escolas coordenariam suas atividades com associações de pais (cooperadoras) com o objetivo de fixar prioridades para a construção ou a manutenção de estabelecimentos.

As preocupações desses conselhos, detectadas pelas autoridades - muito semelhantes às apontadas nos dados disponíveis para a realidade brasileira (cf. Campos, 1991) - em ordem de prioridade, seriam: os edifícios e demais infraestruturas que o Ministério deveria proporcionar (60% dos estabelecimentos de nível médio partilhavam edifícios com escolas primárias); a segurança das escolas, em vista de roubos de espécies (por exemplo, alimentos usados na copa, os almoços ou a merenda escolar) ou dos danos ao estabelecimento (o recorrente problema dos jovens e crianças que agredem a escola); a relação entre educação e produção como maneira de conseguir empregos com maior facilidade (o que poderia fazer a escola para capacitar seus alunos para diversos trabalhos?); a disciplina dentro da escola em geral e, finalmente, aspectos determinados do desenho curricular.

As autoridades argentinas reafirmavam que oferecer uma ampla participação não asseguraria dar resposta a todas as demandas. Ressalvavam que a capacidade de formular reclamações parecia estar em relação inversa com as necessidades das pessoas e declaravam temer, ainda, que a impossibilidade de satisfazer todas as demandas pudesse frustrar as crescentes demandas reiteradas nos próprios conselhos de escolas. Para melhor desenvolvimento do projeto, apontaram a necessidade de adequar a organização do Ministério de Educação da Província, criando-se a Comissão Coordenadora Central de Conselhos de Escolas, integrada pela Equipe Técnica Central e por um representante da área de conselhos de escolas de cada um dos ramos do ensino ou dependências com serviços de apoio (Dirección de Cooperadoras Escolares, Dirección de Consejos Escolares etc.). Esse modelo estaria começando a se difundir pois, na Província de Rio Negro, propôs-se prática similar de conselhos, mas com atribuições até para avaliar os professores. Passo que, para as autoridades de Buenos Aires, envolveria “riscos evidentes” (Salviolo, 1990).

2.3.2.3 Os diretores eleitos e as novas relações nas escolas

Além do conselho de escola, outro importante mecanismo proposto para materializar a democratização da gestão escolar foi a escolha dos diretores de escolas por meio de processos eleitorais. Um abrangente e metucioso estudo realizado por Paro (1996) aborda esse procedimento. Sem a pretensão de dar conta exaustivamente das experiências em curso, examinaram-se documentos e foram coletados dados nos sistemas escolares do Distrito Federal, dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Ceará, bem como dos municípios Londrina, Goiânia e Vitória. Aquele estudo localiza também nos começos da década de 80 o surgimento de reivindicações por essa forma de provimento do posto de diretor, sendo coetâneas, portanto, das propostas de conselhos de escolas deliberativos e paritários. Nessa época, iniciaram-se os processos de eleição dos diretores em vários estados, posteriormente incluídos em diferentes Constituições estaduais aprovadas em 1989, algumas das quais foram, nos anos seguintes, questionadas por ações judiciais de iniciativa de governantes.

Usualmente, o posto de diretor de escola é ocupado mediante indicações por afinidade política ou a partir de concursos públicos. Avaliando o uso da eleição, Paro acredita que, por ser uma forma inovadora de escolha, tenha provocado expectativas que não poderiam ser satisfeitas por estarem fora de seu alcance. Por exemplo, a aspiração de que as relações internas à escola passariam a se dar de forma harmoniosa ou a de que as práticas clientelistas desapareceriam.

Na análise que Dourado (1998) faz das eleições diretas para diretores, afirma que elas têm sido uma das modalidades de seleção que envolve uma grande polêmica, mas é considerada particularmente pelo movimento dos professores como uma das formas mais democráticas. A defesa dessa modalidade estaria vinculada à crença de que o processo eleitoral implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da gestão escolar. Aspectos importantes do processo de eleição incluiriam desde a delimitação do colégio eleitoral – que pode ser restrito a apenas uma parcela da comunidade escolar, ou abranger a sua totalidade, compreendida como o universo de pais, alunos, professores, técnicos e funcionários – até a definição operacional para o andamento e transparência do processo – data, local,

horário, valorização operacional dos votos de participação dos vários segmentos envolvidos.

O estudo de Dourado delineou as modalidades mais usuais de gestão nos anos 90, mapeando as alterações processadas no âmbito das experiências estaduais e nos municípios das capitais brasileiras. Constatou que a eleição direta é a forma mais usual dentre as modalidades de provimento ao cargo de dirigentes escolares nas secretarias de educação (31,3%), nas unidades federadas e nas capitais brasileiras, destacando, ainda, o significativo índice de secretarias que adotam a modalidade “livre indicação por parte de uma autoridade” (22,9%). A mesma investigação identificou a presença de conselhos escolares de natureza consultiva e deliberativa em 62,5% das redes escolares, sendo que a maioria deles (56,3%) contaria em sua composição com alunos, pais, professores e funcionários.

Os efeitos do uso de eleições para escolher diretores ainda são pouco nítidos. Pesquisa realizada em escola municipal de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, em 1995, mostrou que professores e alunos começaram a ser envolvidos nos processos de tomada de decisões pela diretora, mediante o incremento de consultas prévias às decisões. Mostrou também novas características da experiência cotidiana na escola, como a maior abertura à manifestação de opiniões e à tematização de questões da vida escolar com a população usuária. Apesar de a eleição basear-se muito nos traços pessoais dos candidatos e não em programas, criou um clima de confiança na direção e facilitou a influência sobre as decisões desta, embora uma influência desigual, pois é principalmente exercida pelos professores. Naquele caso estudado, o processo eleitoral configurou um momento no qual se abre a discussão sobre a forma de conduzir a escola (Ghanem, 1996). Outro caso estudado na mesma pesquisa foi o de uma escola estadual de Belo Horizonte, Minas Gerais. Essa escola seguia o procedimento adotado nas demais, que contrariava a tradição de preencher o cargo de diretor com base em critérios alheios ao universo escolar. A solução dada para a escolha do ocupante do cargo era inovadora, atendendo tanto a requisitos mínimos de saber especializado quanto àqueles de natureza política, combinando a seleção centralizada (com base em exame de títulos e provas) com a seleção descentralizada (feita por eleição nas escolas). Essa solução, além de tornar viável a substituição desses ocupantes

quando não satisfazem à população usuária dos serviços, leva à mudança nas condutas comuns, pois a prática de consultas aos professores e funcionários de apoio previamente à tomada de decisões concorre para a superação do isolamento daqueles servidores e para a sua integração no conjunto do funcionamento da escola.

2.3.2.4 A descentralização e a autonomia da unidade escolar

A importância de participar de decisões nas unidades escolares será maior quanto mais importantes forem os aspectos sobre os quais se pode decidir. Por isso, o tema da autonomia da escola remete ao da democratização da sua gestão. Entretanto, de acordo com Krawczyk (1999), a busca de autonomia escolar é fundamentada em duas perspectivas distintas que expressam problemas diferentes que se pretende solucionar. A primeira delas (Tiramonti, 1997) recupera a racionalidade proveniente do liberalismo clássico e associa autonomia com liberdade. Desse modo, a gestão autônoma seria aquela que está isenta de intervenção e do controle do poder político, sendo dirigida pela consciência individual ou da instituição. A gestão escolar, entendida como sinônimo de administração de uma organização que persegue determinados fins, associa-se imediatamente à imagem de uma empresa e evoca a figura do diretor, principalmente, como gestor do funcionamento da escola.

A segunda é uma “perspectiva ecológica” (Furlán et al, 1992), cuja idéia de autonomia se construiria como sinônimo de auto-organização. Nesse caso, seria convocada a participação coletiva dos diferentes atores educativos nos processos de planejamento e na avaliação do funcionamento da escola. Krawczyk analisou as propostas de gestão escolar de governos de onze municípios brasileiros. Embora, com base nos documentos consultados, não tenha sido possível inferir a abrangência nem as consequências de tais propostas nas escolas, conseguiu fazer um apanhado das tendências político-educativas em curso nesses municípios. Estes foram compostos por Icapuí, Iguatu e Jucás, no Ceará; Jaboatão dos Guararapes e Recife, em Pernambuco; Itabuna, na Bahia; Belo Horizonte, em Minas Gerais; Resende, no Rio de Janeiro; Porto Alegre e Ijuí, no Rio Grande do Sul; Cuiabá, no estado de Mato Grosso. Eram municípios de variados perfis, havendo pequenos, médios e quatro capitais de estados. O custo por aluno e o

desempenho dos sistemas educativos municipais também eram bastante diferentes. As propostas em questão pertenciam aos governos de 1993-1996 e, dentre os municípios pesquisados, cinco estavam administrados pelo mesmo partido político havia duas gestões.

Em quase todos os municípios estudados, encontrou-se alguma menção à democratização da gestão escolar, porém, não necessariamente ligada a objetivos como a descentralização dos espaços de decisão, a equidade do sistema educativo ou a definição de uma nova concepção de educação e cultura escolar. Somente as prefeituras de Belo Horizonte, Cuiabá, Porto Alegre, Recife e Itabuna apresentaram como objetivo definir uma nova concepção de educação e de cultura escolar que enquadrassem as medidas político-educativas. Os objetivos da política educacional enunciados revelavam unanimidade no que se refere à necessidade de investir esforços na universalização do ensino fundamental, valorizar o magistério e democratizar a gestão escolar. Esses objetivos são também claramente privilegiados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Nº 9394/96), fazem parte das diretrizes divulgadas pelo governo federal e contam com o consenso de diferentes setores da sociedade. No entanto, o objetivo de equidade no sistema educacional, citado somente por duas prefeituras da amostra, está quase ausente no discurso político consensual, que privilegia “a qualidade do ensino”.

Somente no município de Resende não foi possível identificar os princípios norteadores da política educacional. Entre os demais, alguns buscaram uma aproximação entre administração central e comunidade e entre escola e comunidade, baseando-se em princípios como participação, transparência administrativa e consolidação dos órgãos colegiados. Somente em Belo Horizonte, Porto Alegre e Cuiabá, observou-se que a ação governamental também esteve orientada para a mudança da cultura escolar. Contudo, o processo de mudança de gestão escolar estava vinculado à política mais ampla dos governos municipais de descentralizar a gestão educacional e, portanto, consolidar a autonomia cada vez maior da unidade escolar. Em todos os municípios estudados, o argumento das Secretarias de Educação para essa mudança foi a necessidade de diminuir a burocratização dos processos de decisão e “aproximar as unidades escolares dos interesses da comunidade”.

A descentralização da gestão escolar apresenta-se com forma e conteúdo diferentes nos diversos municípios da amostra. Salvo Icapuí e Resende, em todos os municípios, as secretarias de educação pretenderam descentralizar a gestão pedagógica e administrativa das escolas. Em Belo Horizonte, Cuiabá, Iguatu e Porto Alegre, propuseram também descentralizar a gestão financeira. Em Porto Alegre, a proposta de gestão escolar foi mais complexa, pois atingiu todas as áreas da escola.

No conjunto da amostra, o conselho de escola se apresenta como um órgão institucionalizado de participação da comunidade escolar na gestão da escola. Mas, somente em Icapuí propõe-se que também a comunidade não-escolar participe da gestão das unidades escolares. Em Icapuí, Jucás, Iguatu, Recife, Resende, Itabuna e Jaboatão, procurou-se articular a comunidade com a Secretaria de Educação ou com a unidade escolar, por meio de convênios ou parcerias com empresas e organismos não-governamentais para ajudar a obter recursos financeiros para as escolas.

Em todas as propostas de política educacional dos governos municipais estudados, a consolidação de uma gestão escolar democrática, em alguns casos, e autônoma, em outros, esteve vinculada à intenção de melhorar a qualidade do ensino. Nem sempre as propostas de modernização da educação levaram em conta sua democratização e, em muitos casos, houve a tendência a remeter a democratização da gestão escolar ao discurso político, centrando-se a proposta na modernização como estratégia para aumentar a eficiência institucional.

O aspecto da autonomia da unidade escolar foi sendo crescentemente valorizado por diversas orientações de política educacional (ver, por exemplo, Chamada à ação, 1997). Do ponto de vista de Barroso (1998), o processo de reforço da autonomia das escolas desenvolve-se num contexto mais amplo de medidas de política educativa que, em vários países, procuram resolver a crise de governabilidade do sistema de ensino. Ele acredita que Walo Wutmacher (1992) sintetiza bem essa alteração dos processos de administração do sistema educativo ao afirmar que, em termos mais gerais, os sistemas de ensino estariam alterando o seu modo de regulação, passando de um controle baseado na conformidade com as regras e diretrizes impostas pela hierarquia, para um controle baseado na

conformidade com os objetivos de ação. Nesse novo modelo de regulação, o poder político-administrativo definiria os objetivos a atingir, mas transmitiria o mínimo possível de diretrizes, dizendo respeito a um orçamento global do estabelecimento de ensino. Nesse quadro, os profissionais usufruiriam de uma grande liberdade para encontrar as modalidades, as vias e os meios para realizar os objetivos. Os estabelecimentos prestariam contas dos seus resultados através de uma avaliação a posteriori, que mediria a distância entre os resultados e os objetivos (e não a conformidade com as diretrizes), cuja interpretação integraria parâmetros de contexto.

Barroso propõe para Portugal uma política de reforço da autonomia das escolas que, mais do que “regulamentar” o seu exercício, crie condições para que ela seja “construída” em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objetivos do sistema público nacional de ensino. Ele entende que é preciso saber gerir, integrar e negociar as várias lógicas e interesses (políticos, gestionários, profissionais e pedagógicos), sendo que a autonomia da escola sempre resulta da confluência de toda essa variedade. Assim, a autonomia da escola não seria a autonomia dos professores, ou a dos pais, ou a dos gestores. Constituiria um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local.

Barroso chama a atenção para o fato de que, muitas vezes, a autonomia fica confinada a zonas marginais (não-regulamentadas), não afetando o âmago do currículo e das aprendizagens dos alunos. É o caso, por exemplo, das iniciativas tomadas no domínio extra-curricular ou da relação com o meio, importantes mas insuficientes para criar uma verdadeira “cultura de autonomia” na vida da escola. Assinala também aquilo que poderia ser designado por “autonomias clandestinas”, isto é, uma autonomia que se traduz em “infidelidades normativas” (Lima, 1992), através das quais os órgãos de gestão “contornam” certos preceitos legais que impedem (ou dificultam) a tomada de decisão em domínios considerados estrategicamente importantes para realizar determinados objetivos da escola. É o caso, principalmente, da aquisição de materiais ou equipamentos, da gestão de certas rubricas orçamentárias, ou da utilização de dotações de horários docentes

para atividades não letivas etc. Enfim, tendo em vista executar um programa de reforço da autonomia das escolas, proposto pelo Ministério da Educação de Portugal em 1997, Barroso afirma que não estaria em causa “conceder maior ou menor autonomia às escolas”, mas sim reconhecer a autonomia da escola como um valor intrínseco à sua organização e utilizar essa autonomia em benefício das aprendizagens dos alunos.

Proposições como essas, porém, guardam muita distância em relação a realidades brasileiras, nas quais se operam formas bizarras de transferência de encargos de órgãos centrais para o nível administrativo das unidades escolares. Chega a ser anedótica, por exemplo, a forma como Cardoso & Lobo (1999) expõem estudos realizados nas secretarias de educação dos estados de Minas Gerais e do Paraná, feitos para avaliar a aplicação de um mecanismo de compra descentralizada de livros, de materiais didáticos e de equipamentos de informática. Para que uma dupla de representantes de cada escola fizesse compras, a secretaria de educação de cada estado organizou uma feira, encarregando-se de fazer uma pré-qualificação dos fornecedores, da logística do evento, definir o montante de recursos a ser enviado às escolas e preparar manuais para fornecedores e compradores, além de treinar os representantes das escolas. A feira se realizou em uma cidade-pólo de cada estado. As pessoas encarregadas de comprar baseavam-se em lista previamente elaborada na escola, “com participação e aprovação do plano de investimentos por parte da comunidade escolar, incluindo representação de pais”.

Segundo as autoras, as secretarias de educação assumiram um papel ativo de coordenação do processo e definiram as regras a ser seguidas pelos participantes da feira, destacando o fato óbvio de que “a prévia organização, num evento dessa natureza, é definitiva para o êxito que se quer alcançar”. Por meio dessas ações, foram efetuados gastos da ordem de R\$ 74,4 milhões. Os estudos de avaliação, entretanto, não observam que, enquanto as secretarias executaram o trabalho de organização da feira, deixaram de atuar no sentido de conhecer as necessidades de compras das escolas e organizar licitações, tarefas que, sendo centralizadas e a depender de como forem realizadas, podem ser mais ágeis e baratas (pelos ganhos de escala), portanto, mais eficientes.

Os estudos foram tomados para uma reflexão sobre os processos de descentralização e desconcentração - estratégias que, afirmam as autoras, “visam à melhoria da gestão escolar e da qualidade da aprendizagem nas escolas” – e, pode-se admitir, como apontam as autoras, que é relevante a feira criar a possibilidade de discussão e de divisão de responsabilidades dentro da escola, assim como para as decisões de aplicação dos recursos. Mas, do fato de os representantes da escola encarregados de fazer as compras definirem previamente o que deve ser adquirido, não se pode extrair que isso, “sem sombra de dúvidas, gera uma outra relação com os bens adquiridos pela comunidade escolar”. Tampouco se pode identificar essa afirmação com a seguinte: “a escola passa efetivamente a ser dona dos novos equipamentos e a zelar por sua manutenção”. Simplesmente porque há o problema da representatividade. Os dados foram coletados por meio de grupos focais, nos quais se obtêm opiniões qualitativamente consideráveis mas quantitativamente insuficientes para concluir algo acerca de práticas recorrentes e efetivas. Como em geral apenas poucas pessoas participam das discussões desses processos, o restante da chamada comunidade escolar não tem conhecimento e (inclusive por isso) não assume solidariamente a responsabilidade por eles e seus resultados. Além disso, “a escola” como sujeito é uma abstração. Quando se diz que ela será dona e zelará pelos novos equipamentos, não se pode garantir que façam isso todos os professores, funcionários, alunos e familiares destes, sequer que tal conduta esteja assegurada entre a maioria dessas pessoas.

Entre os “achados da avaliação” desse programa descentralizado de compras, o papel desempenhado pela “direção” escolar é julgado fundamental para que o processo vivido na escola seja mais ou menos “intenso”, “democrático” ou “sério”, daí as autoras decorrem a idéia banal de que é preciso “investir muito” na capacitação do diretor porque ele lidera efetivamente o processo. Outro “achado” do mesmo valor é que é preciso tempo suficiente para a preparação do processo e para a incorporação de sua prática no cotidiano escolar, uma vez que uma “gestão descentralizada implica aumento significativo de responsabilidade por parte da direção e dos professores”.

Em suas reflexões sobre o processo, as autoras afirmam ser necessário que a política de descentralização e desconcentração vá “além da mera diminuição de custos educacionais” e “influencie também os índices de rendimento escolar e favoreça a aprendizagem dos alunos na sala de aula”. Afirmações justificáveis. Dizem também – sem demonstrarem qualquer isenção - ser necessária “uma análise mais cautelosa, no intuito de reforçar a estratégia em discussão”. Com a mesma parcialidade, as opiniões da “comunidade escolar” manifestadas nos grupos focais sobre as ações das secretarias, “em especial os professores”, foram atribuídas à desinformação. Dizem Cardoso & Lobo: “Compreender a política educacional como um todo poderia melhor garantir participação e o envolvimento mais efetivos em cada uma das ações, refletidos em compromissos e cumplicidade com o processo de mudança. E, por outro lado, criar-se-iam condições para que pudesse a comunidade, de maneira mais ativa, contribuir ou endossar as propostas”. As autoras acreditam que, se fosse suficientemente informada, a “comunidade escolar” compreenderia a política educacional adotada da mesma forma que as secretarias de educação e as apoiariam. Não admitem igualmente que, uma vez informada, a “comunidade escolar” poderia ter uma compreensão diversa e recusar envolvimento mais efetivo ou, ainda, manter-se indiferente.

Finalmente, a exposição dos estudos “que avaliam qualitativamente a introdução de um novo instrumento de gestão” nada diz sobre os efeitos propriamente educacionais dessa iniciativa, chegando à surpreendente formulação: “É preciso investir em pesquisas para conhecer os processos de aprendizagem do professor. Tudo o mais que se fizer em política educacional só tem sentido se efetivamente influenciar a prática pedagógica do professor em sala de aula”. Em consequência, apesar de supor as medidas apreciadas como necessariamente positivas, quem ler a exposição de tais estudos poderá concluir que os programas de compra descentralizada por eles avaliados não têm sentido, já que não influenciaram a prática pedagógica.

Sob outro aspecto, a democratização da gestão escolar é um tema que se aproxima das políticas educacionais que em geral vêm sendo implementadas – tanto no Brasil quanto em boa parte dos países da América Latina – compondo um processo de reforma da educação básica referenciado em objetivos definidos em

termos de universalização, melhoria da qualidade do ensino e aumento da equidade. Tais políticas envolvem as três esferas de governo brasileiras em importantes aspectos da divisão de responsabilidades para com os serviços educacionais, em especial no que se refere ao financiamento.

Os objetivos da reforma do ensino fundamental em andamento no Brasil já foram estabelecidos como sendo “a universalização e a maior equidade do acesso; a melhora da qualidade do ensino e a implementação de processos mais eficazes e eficientes de prestação de serviços educacionais” (Draibe, 1999). Uma reforma com tais objetivos faria parte da agenda brasileira de reformas chamadas institucionais, ou seja, a reforma educacional não ocorre isoladamente de um amplo processo de reforma do Estado. A formulação das políticas de reforma educacional guarda expressiva consonância com o reconhecimento da necessidade de estratégias de descentralização e de desconcentração das redes escolares públicas, tendo como horizonte a autonomia crescente das unidades escolares.⁹ Uma característica dos discursos governamentais sobre política educacional tem sido também a de não contemplar orientações para a oferta escolar privada ou para o relacionamento desta com a educação pública.

Autores como Draibe (1999) acreditam que a descentralização do sistema de ensino e dos programas que o apóiam é um dos vetores da reforma educacional brasileira que, por excelência, reorganiza a política educacional. Ao mesmo tempo, interpreta o caráter político desse processo associando-o à democracia. Acredita ser verdade que o sistema brasileiro de educação fundamental se consolidou já sob forma descentralizada ao longo da vida republicana brasileira, a sua provisão se dando sob responsabilidade de Estados e municípios. Ainda assim, teria partilhado e partilharia do esforço descentralizador desencadeado com a democratização dos 80, uma vez que a área educacional chega aos anos 80 bastante submetida ao poder centralizado da União, padrão que teria sido moldado pelas inspirações e práticas centralizadoras do autoritarismo e manifestas, por

⁹ A noção de desconcentração tem significado transferir atribuições a órgão com maior proximidade do usuário dos serviços, em uma mesma esfera de governo. A descentralização designa a transferência de atribuições, recursos e poder do governo nacional para os governos subnacionais (cf. Costa, 1999).

exemplo, nos mecanismos de manejo dos recursos do FNDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (Draibe, 1999). A organização do ensino fundamental teria seguido um padrão concentrado de poder, tanto na rede escolar municipal quanto na estadual, também no que se refere ao plano hierárquico, decisório e funcional da prestação do serviço. Nessas duas redes escolares, “nem a escola nem a comunidade escolar gozaram de qualquer autonomia em matéria financeira, administrativa e mesmo pedagógica”, uma vez que os órgãos centrais de governo monopolizavam os recursos e os instrumentos de gestão. Assim sendo, a descentralização e a desconcentração teriam se tornado metas indissociáveis da reorganização da área, “mais ainda quando o avanço do processo de democratização atribuiu também àquele formato centralizado e concentrado o desempenho insatisfatório e socialmente iníquo dos sistemas públicos de ensino fundamental”.¹⁰

A partir de 1995, as iniciativas descentralizadas do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) se orientam para quatro conjuntos de medidas: a definição de parâmetros curriculares nacionais; a criação de um novo sistema de transferências financeiras intergovernamentais; a montagem de um sistema de estatísticas e avaliações educacionais; a descentralização dos programas federais que apóiam o ensino fundamental (o de recursos financeiros para as unidades escolares, o de merenda escolar e o de capacitação docente à distância). Entre esses programas federais de apoio, o da merenda escolar e o de apoio tecnológico (distribuição de conjuntos compostos de uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica, um suporte para TV e vídeo e uma caixa de fitas VHS) e o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) têm alcances bem diferentes quanto à ampliação do número de indivíduos e categorias que tomam decisão. De modo geral, sua relação com a democracia diz respeito muito mais à dimensão da equidade, “ao homogeneizar as condições de acesso a seus benefícios, para alunos de diferentes níveis de renda e para escolas localizadas em

¹⁰ De fato, não foi o “avanço do processo de democratização”, mas alguns atores do sistema político que se recompôs após ao fim do regime militar que atribuíram ao formato centralizado o desempenho negativo dos sistemas escolares, assim como traduziam a democracia em termos de “descentralização” e de “participação”.

áreas nas quais as oportunidades socioeconômicas sejam desiguais” (Draibe, 1999).

Tendo feito investigação sobre esses programas de apoio, Draibe afirma que os indicadores de desempenho, particularmente os índices de cobertura, sugerem que, “pelo menos do ponto de vista do acesso aos benefícios, tenha havido melhora – no caso da merenda – ou ampliação – pelo concurso dos dois novos programas [PMDE e TV-Escola] do padrão de equidade social vigente no país”. Talvez quanto a esse padrão a afirmação possa ser considerada verdadeira, uma vez que foram distribuídos equipamentos de imagem e som e vídeos didáticos, presumivelmente raros ou inexistentes nas escolas do país. Embora a autora, prudentemente, afirme que os indicadores apenas sugerem melhora, nem isso pode ser assegurado, uma vez que os índices de cobertura do programa da merenda encontrados na pesquisa não são comparados com índices anteriores à sua descentralização, assim como o volume de recursos distribuído pelo PMDE e a equidade de sua distribuição não são comparados com às práticas anteriores de transferências de recursos federais às redes escolares estaduais e municipais.

Ainda nessa dimensão da equidade, a pesquisa ressaltava uma séria limitação porque os indicadores de desempenho e eficácia dos programas analisados são melhores nas escolas estaduais, nas grandes e médias e nas localizadas nas regiões mais desenvolvidas: “a configuração adquire aqui maior dramaticidade porque se reproduz no comportamento de programas que, por efeito da descentralização, deveriam, precisamente, contribuir para reduzir as diferenças” (Draibe, 1999). No caso do programa da merenda escolar, na sua forma mais descentralizada, no Estado de Goiás e no de Minas Gerais, deslocam-se os recursos para a merenda diretamente para as unidades escolares, juntamente com as tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição de alimentos. Essas tarefas praticamente se concentram na responsabilidade do diretor do estabelecimento em 16% das escolas urbanas (Draibe, 1999). A pesquisa detectou a opinião dos diretores, 51% dos quais pensam que o programa funciona melhor quando as escolas recebem recursos financeiros, fazem diretamente as compras dos alimentos e preparam as refeições.

No caso do Programa de Apoio Tecnológico, em 1996, ele chegou a cobrir cerca de 80% escolas a que se dirigia (urbanas com mais de 100 alunos). Mas, de fato, ele era condição para a implementação do Programa TV-Escola, voltado para capacitar docentes e oferecer novas informações aos alunos por meio da veiculação diária de programas diários por satélite. Essencialmente, o TV-Escola passou a deixar disponíveis os filmes em cada estabelecimento para gravação e utilização pelos docentes segundo normas que se tenham adotado na própria escola.

Draibe afirma que o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), conhecido como Dinheiro na Escola, promoveu uma radical descentralização de recursos destinados a apoiar o ensino fundamental, generalizando em todo o país a “autonomização” da unidade escolar que, até 1995, teria sido experimentada apenas em poucos Estados. Esse programa teria a intenção de “alterar o padrão vigente de gestão escolar, fundado na dependência e na passividade da escola e da comunidade”, assim como pretenderia afastar o MEC da anterior “prática clientelista e ‘de balcão’ que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação, substituindo-a por critérios universalistas e redistributivistas de transferências federais negociadas”.

Por esse programa, cerca de US\$ 250 milhões passaram a ser distribuídos por ano entre as escolas de ensino fundamental, para pequenas despesas de funcionamento e a manutenção física dos prédios escolares. Os critérios utilizados para isso foram o porte do estabelecimento e a sua localização regional. Além de essa distribuição ter o sentido de reduzir desigualdades, acredita a autora que o PMDE combinou o objetivo de reforço da autonomia escolar com o estímulo ao envolvimento e à maior participação de professores e pais de alunos (denominada comunidade escolar) na gestão escolar. Isso porque cada escola receberia os recursos na conta bancária de seu órgão colegiado, geralmente na forma de uma associação de pais e mestres, denominado de “unidade executora” pelo programa.

Em 1997, 83,3% das escolas urbanas contavam com um ou mais órgãos representativos, sendo que 58% receberam e geriram recursos por meio de suas unidades executoras, enquanto 28,5% estavam em processo de institucionalização de suas unidades executoras. A pesquisa detectou que a “falta de interesse dos

pais foi assinalada por 22,2% das escolas”, entre as razões que inibiam a implantação da unidade executora, indicação feita possivelmente por diretores. A mesma pesquisa assegura que “78% das escolas envolveram, no processo decisório que determinou as prioridades de gasto, dois ou mais segmentos sociais da comunidade escolar”. Em 82% das escolas, usaram-se os recursos em material de consumo, em 67,5% delas, gastou-se com manutenção do prédio e, em 61%, com mobiliário e equipamento. Os gastos com atividades educacionais ocorreram em 19,1%, com capacitação de docentes, em 15,3% das escolas e com capacitação de funcionários, em 6,3% delas. Entre os diretores das escolas, 85,8% disseram que o PMDE atendeu total ou parcialmente às maiores prioridades de suas escolas e apenas 7,5% manifestaram-se contrariamente. Não é vão mencionar outro dado dessa pesquisa quanto à “distribuição das funções do programa no interior da unidade escolar”, a respeito da qual verificou-se que, em mais de dois terços das escolas, era o diretor quem as executava de fato e “apenas 10% das escolas contavam com um órgão colegiado que, na opinião do diretor, exercia plenamente as tarefas do PMDE”. Por esses motivos, a pesquisadora concluiu que “a participação da comunidade escolar não havia ainda desempenhado, até 1996, o papel central que lhe foi atribuído na concepção original do programa” (Draibe, 1999).

Não tendo considerado outras informações sobre o PMDE além das oferecidas pelos diretores das escolas (não foram apresentadas as opiniões de outros profissionais e de usuários das escolas), certas afirmações sobre os efeitos do programa tornam-se despropositadas, como a seguinte: “Ainda que o volume total de recursos transferidos corresponda a uma pequena proporção do gasto educacional, as medidas chegaram mesmo a alterar o ambiente das escolas – e das comunidades em que se localizam – revertendo o pessimismo e a inércia com que, no passado, as inovações educacionais eram recebidas.” Afirmação dissociada de qualquer evidência que permita identificar a proporção dos recursos transferidos frente ao tamanho dos gastos em educação e, da mesma maneira, nenhum indicador de mudança de atitudes das pessoas que se encontram no ambiente das escolas e das comunidades. Menos ainda se pode inequivocamente considerar uma mudança na forma de prover recursos financeiros como uma inovação educacional.

Apesar dessas titubeantes tentativas e de suas ufanistas avaliações, elas não expressam caprichos governamentais episódicos. De fato, o pano de fundo dos processos de descentralização abrange não somente o setor educacional. Novos problemas quanto ao exercício do papel do Estado foram colocados pelo processo de globalização, tanto frente às forças do mercado quanto aos diferentes grupos sociais. Com esses novos problemas, configurou-se e se difundiu a opinião de que os modos de gestão em vigor tornaram-se disfuncionais, gerando a necessidade de novas formas de gestão do Estado que levem em conta as forças operantes na sociedade.

A descentralização da gestão, dirigindo-se dos órgãos administrativos às unidades escolares, é proposta com o fim de “melhorar a qualidade da educação”.

Admitindo o caráter controverso da definição da expressão “qualidade da educação”, Casassus distingue uma compreensão profissional e uma compreensão de senso comum, não profissional. Esta última é marcadamente ambígua, uma vez que as pessoas entendem coisas diferentes por aquela expressão. A mesma pessoa ou grupo podem seguir variações em seu entendimento conforme o campo de ação considerado, seja o mercado de trabalho, a vida cívica, a integração cultural em uma nação, etnia ou credo. Pode ainda variar no tempo ou segundo outros critérios, como estrato social, interesses corporativos etc.

Na ausência de “um acordo integrador” dos diferentes significados sociais, também Casassus opta por uma visão restrita (a compreensão que ele chama de profissional), “na qual ‘qualidade’ está conotada fundamentalmente por um objetivo (curricular) específico e cujo nível está determinado pela porcentagem de atingimento de dito objetivo pedagógico. Em suma, trata-se do rendimento “acadêmico”, que é o que preferencialmente se mede nos estudos de medição de qualidade (Casassus, 1999). Diante do alto grau de tensão que a estratégia de descentralização da gestão escolar encerra, ele considera que o debate político não a tem enfrentado diretamente, restando ao tratamento técnico determinar quem controla o sistema educativo – o Estado em seus níveis central, intermediário ou da unidade escolar, ou sociedade civil (pais de família, setores produtivos, religiosos etc.) - , quem se fará responsável pelo que ali ocorre e diante de quem. Essa estratégia se fundaria na teoria gerencial e em novas práticas de gestão,

assim como na introdução das dinâmicas de mercado. “Em termos pragmáticos, a EDGE [estratégia de descentralização da gestão escolar] pode ser caracterizada como um processo que busca melhorar a qualidade da educação, mediante a geração de um maior dinamismo nos processos das escolas e uma maior conectividade entre o escolar e o social” (Casassus, 1999). Por essa estratégia, antecipar-se-ia que o sistema vai operar melhor se os atores encarregados da política educativa tiverem maior informação e poder de decisão sobre o que acontece na escola. Ademais, a estratégia suporia que a dinâmica de mercado responderá melhor às necessidades sociais que o monopólio estatal. Assim, a estratégia vincularia diretamente a teoria gerencial e o mercado com a qualidade da educação, além de induzir à idéia de que o resultado da qualidade ao nível da escola se projeta automaticamente para o conjunto do sistema.

Entretanto, Casassus afirma que a focalização na escola levou à identificação de áreas nas quais se podem realizar ações novas, mas favoreceu a perda de uma perspectiva integradora do sistema educativo. Os sistemas educativos latino-americanos teriam sido organizados em uma tradição centralizadora, sendo diferenciado o caso brasileiro, no qual o centro foi estruturado principalmente no nível de cada estado federado e não no da União. Nessa tradição centralizadora, os objetivos tiveram o caráter estratégico da construção da nação, “mais especificamente, da identidade nacional, da integração social, da coerência do sistema, das economias de escala, da manutenção de normas e padrões nacionais e, especialmente, da equidade social” (Casassus, 1999). O sistema centralizado teria entrado em crise quando, nos anos 80, eclodiu a crise do Estado de bem-estar, de compromisso e empresário. Nesse momento, a educação enfrentaria tanto o conflito vinculado ao papel do Estado quanto o do sistema centralizado, “defasado dos processos que ocorriam na sociedade, tais como o desenvolvimento das tecnologias da informação, as mudanças em competências requeridas pelos setores produtivos, o lugar do conhecimento no desenvolvimento ou a emergência de novos atores interessados no processo educativo.” Os processos subsequentes de modernização do Estado, confundidos com os de desconcentração e de descentralização passariam a colocar em tensão o tema político de determinar quem controla o sistema educativo e quem (e ante quem) se faz responsável pelo que ali ocorra. Não parece que essa determinação tenha ganho nitidez no debate

brasileiro. Um aspecto próximo disso tem se colocado na relação entre os sindicatos de professores (e demais funcionários das escolas públicas) e os governos estaduais ou municipais que são seus empregadores.

Casassus entende que, em médio prazo, os processos de descentralização tendem, paradoxalmente, a requerer o fortalecimento da intervenção do centro. Os mecanismos dessa intervenção seriam os sistemas de informação, principalmente os sistemas nacionais de medição e avaliação da qualidade e o desenvolvimento de marcos curriculares nacionais. Com esses mecanismos, o centro atuaria no sentido de ampliar as esferas de auto-regulação de redes produtoras de bens e serviços, tarefa que requereria incluir “a participação, aumentar o controle cidadão e a abertura de espaços novos, a promoção de legitimação e a consciência de que a prática educativa deixe de ser auto-referida e se abra a espaços novos”. A decisão política ainda permaneceria no centro, mas não a demanda e a ação, que sequer se situariam no sistema. Os sistemas de medição e avaliação da qualidade serviriam para prestar contas à sociedade sobre o que acontece no sistema educacional no que diz respeito ao rendimento escolar. Diante da escola, o nível central entregaria competências e autoridade para tomar decisões e em troca ela prestaria contas ao centro. Nessa análise, assinala-se, enfim, que teria surgido uma situação inédita, pois processos como esses se generalizaram tanto por sistemas de tradição centralizada quanto pelos descentralizados (EUA e Reino Unido). Ambas as tradições teriam confluído para a “idéia de um marco curricular único em nível nacional (noção centralizadora) ao mesmo tempo que se entregam competências e autoridade às escolas (noção descentralizadora) em troca da prestação de contas (noção centralizadora).”

Na mesma linha, Villa Lever (1999) indica duas tendências na descentralização da educação. Uma é o crescente reconhecimento de que “o êxito das políticas de reforma educativa depende de sua implementação e aplicação no nível local e mais particularmente no nível de cada escola, o que se traduz em uma crescente organização e administração escolar para a tomada de decisões”. A outra tendência seria simultânea a esta e enfatizaria a “importância do centro como a fonte de objetivos e orientações e como o lugar onde se controlam os níveis de qualidade”. Casassus ressalta que é a respeito dos marcos curriculares que se

determina a qualidade da educação. A sua anterior definição profissional de qualidade, portanto, coincide com a definição oficial dos governos. A transferência de decisões do nível central e dos níveis intermediários para a escola (“site based management”) colocaria expectativas de maior eficiência, maior efetividade (qualidade) e maior conectividade (abertura e relevância) nas escolas e, em consequência, no conjunto do sistema. Assim sendo, o modelo de transferência de decisões para a escola – ou seja, para o diretor, o diretor e outros técnicos e/ou algum tipo de conselho de escola – admitiria – com limitações peculiares ao caso brasileiro - o tratamento de matérias como o uso de recursos financeiros ou a administração de pessoal; o estímulo a programas específicos da escola com vinculação à comunidade; o estabelecimento de entidades encarregadas de aplicar programas específicos da escola, podendo ser compostas pela direção, docentes e pais, alunos, outros membros da comunidade, inclusive representantes de empresas.

Conforme o grau de participação dos atores nas decisões, Casassus distingue uma corrente que denomina autonomia escolar de outra classificada como abertura participativa. A primeira seria um movimento de transferência de decisões que terminaria na escola, redistribuindo competências pedagógicas, de pessoal e financeiras no interior do sistema, sendo de caráter exclusivamente profissional. A abertura participativa também seria um processo de transferência de decisões que, na escola, tornaria minoritários os representantes dos profissionais frente aos representantes de pais, alunos, empregadores e outras autoridades locais. Adverte-se que nos EUA, Inglaterra, Nova Zelândia ou Chile, a política pública mescla ambas as correntes, gerando competição entre as escolas para atrair alunos com recursos financeiros públicos (“vouchers”). Verificou-se no Chile que essa concorrência faz com que as escolas que recebem subvenção selecionem seus alunos e obtenham melhores resultados, sendo que os de pior desempenho se deslocam para as escolas municipais, de modo que as mudanças nas escolas não coincidem com uma alteração no desempenho do conjunto do sistema. Nos estudos feitos nos EUA, Inglaterra e Nova Zelândia (Winkler, 1998; Whitty, 1997 apud Casassus, 1999) que fizeram uma ampla revisão da literatura, poucos deles consideram a relação entre a estratégia de descentralização para a escola e melhoras na qualidade da educação, ou a relação entre a melhora nas escolas e a

do conjunto do sistema. Casassus assume, portanto, que não existe base empírica suficiente para estabelecer essas relações de maneira específica, principalmente porque, nas pesquisas, as variáveis vinculadas a essas relações estariam confundidas com outros processos. O que as pesquisas mostram é que se produziram mudanças organizacionais nas escolas e nas relações da comunidade com as escolas. No caso de Minas Gerais (Gosling, 1995; Mello, 1992), por exemplo, tais mudanças não diriam nada sobre o que ocorre com a qualidade da educação.¹¹ Ainda levando em conta a definição “profissional” da noção de qualidade da educação, Casassus se refere a um estudo internacional sobre matemática e ciências, cujos melhores resultados foram obtidos por Singapura, Coréia, Japão e Hong Kong. Esses países têm estruturas centralizadas e não colocaram em prática a estratégia de descentralização, fato que possibilitaria cogitar tanto da inexistência de relação entre essa estratégia e qualidade quanto da existência de uma relação negativa.

Outro ponto importante na estratégia de descentralização é que, como os diretores de escolas passam a cumprir um papel crucial, surgem problemas relativos à sua competência e tempo, porque a autonomia e a abertura participativa, impulsionariam a transferência de algumas competências para as quais os diretores não estariam em condições de cumprir internamente na escola. Em consequência, gerar-se-ia uma demanda de reconstrução de níveis intermediários de apoio. O diretor deveria contar com habilidades próprias para lidar com pessoal, finanças e pedagogia. A carga de trabalho aumentaria significativamente, envolvendo multiplicar as reuniões, gerenciar e prestar contas de orçamentos usualmente reduzidos, contratar e negociar com novos interlocutores e agentes de novas competências, dirigir equipes e fazer relatórios sobre variadas ações.

Casassus conclui que, apesar das deficiências das atuais capacidades de gestão, a estratégia descentralizadora “dinamiza os processos” que têm lugar na escola. A corrente de abertura participativa estimula maior relação com pais e comunidade,

¹¹ Mudanças organizacionais nas escolas são também mudanças na qualidade da educação escolar, mas não no sentido da definição “profissional” de qualidade adotada por Casassus. Para este, tais mudanças não ofereceriam critérios relevantes para avaliar-se a qualidade da educação.

favorecendo uma gerência mais vinculada às demandas da comunidade e de maior responsabilidade por parte das direções.

Acreditando que a descentralização serve para distribuir o poder político e para aprofundar o processo democrático, Whiteman (1994) afirma que o poder da participação no processo de tomada de decisões ao nível local não deve ser subestimado. Cita o exemplo jamaicano de uma administração parcialmente descentralizada, na qual cada escola tem sua própria Junta Diretiva, que faz recomendações sobre a seleção, a nomeação e a dispensa de pessoal administrativo, pedagógico e de serviço. As Juntas Diretivas, que incluem, entre outros, o diretor, um professor, um pai e representantes governamentais, também têm o poder de adotar decisões sobre a divisão de recursos de subvenção oficial a vários programas e atividades escolares (Whiteman, 1994). Nesse caso, vê-se desvantagem em um sistema completamente descentralizado, uma vez que as normas educacionais podem variar consideravelmente segundo a base de recursos das diferentes escolas. Pensa-se que um sistema centralizado tenderia a ser mais efetivo para controlar as normas educacionais e minimizar as variações no currículo e na qualidade dos exames. Essa expectativa, no entanto, pode ser pura ilusão, dado que as imposições dos chamados sistemas de ensino parecem ter apenas vigência formal, principalmente porque os indícios apontam para o exercício profissional muito isolado por parte dos professores, baseado no arbítrio e determinação de cada um, com práticas pedagógicas que não decorrem de acordos no conjunto do corpo docente e, menos ainda, de orientações centrais. Qual poderia ser a compatibilidade entre os resultados e essas práticas?

Na situação jamaicana, utilizando um programa inovador – School Community Outreach Programme for Education (Scope) – a comunidade escolar mobilizou fundos e outros recursos e os distribuiu através de uma equipe de administração local a várias atividades escolares. Desenvolve-se uma associação entre a escola e a comunidade, na qual, entre outras coisas, os membros desta última assumem a responsabilidade pela proteção, segurança e manutenção física da escola. Por exemplo, membros da comunidade podem fazer reparos nos prédios da escola sem custo ou com custo muito reduzido. Assim, os gastos públicos na manutenção da escola são mínimos. Nos lugares em que o vandalismo era muito comum, ele teria

se reduzido de forma considerável. O aspecto mais importante – e aparentemente cínico - desse programa é constituir ele mesmo uma forma indireta de financiamento de operações escolares, portanto, de desresponsabilização das autoridades do Estado (cf. Whiteman, 1994).

Quando se refere à qualidade do serviço escolar na Colômbia, Sarmiento Gómez (1999) enxerga motivações para a descentralização não referentes à melhora da qualidade da educação, portanto, diferentes das apontadas por Casassus: “Dentro da formulação explícita para realizar a descentralização, costumam-se repetir as noções de aumento da participação cidadã, aumento da autonomia e melhora da eficiência econômica.” As principais iniciativas descentralizadoras na Colômbia ocorreram a partir de 1991, com a nova Constituição. Sarmiento Gómez acredita que, desde então, houve um “avanço significativo na autonomia pedagógica” e uma promoção sistemática do que se convencionou chamar de inovação pedagógica, “entendido o pedagógico como o manejo curricular, quer dizer, do desenvolvimento e aplicação de conteúdos, métodos e meios educativos.”

Na forma tradicional de educar na Colômbia, existiria uma educação “de qualidade” para os que vão ser empresários e dirigentes e uma educação repetitiva e precária “para os operários”. Para Sarmiento Gómez, no mundo da informática, a capacidade de entender e lidar com os conjuntos e sistemas é muito mais importante que a destreza em lidar com máquinas e não só os gerentes, mas também os operários deveriam ser capazes de entender e lidar com abstrações e de desenvolver inovações no dia-a-dia. Ele acredita que a escola e a família são o lugar onde os colombianos aprendem a suportar ou sublevar-se ante uma autoridade exercida verticalmente sem apelação; ou a interagir participativa, criativa e pacificamente na busca do desenvolvimento individual e social. Pensa também que não é suficiente “elevar a qualidade da educação rural aos níveis da educação urbana”, nem elevar a qualidade ao nível das “melhores instituições oficiais ou privadas”, sendo que a desigualdade a superar seria a existente entre os resultados colombianos nas provas internacionais de matemática e ciências e os resultados dos países “tradicionalmente mais desenvolvidos e dos asiáticos”. Estes últimos estariam conseguindo “aproximar-se do mundo moderno”. Superar essa desigualdade seria “desenvolver a capacidade de raciocínio, o rigor do

pensamento e formar a imaginação criadora”. Com idéias relativas à qualidade da educação escolar – muito diferentes da preocupação com os resultados nas provas de matemática e ciências - Sarmiento Gómez explicita o significado que atribui à autonomia no aspecto pedagógico: “a liberação do método único de ensino no qual um sábio professor entrega conteúdos aprendidos de um livro a crianças ignorantes. Deve dar-se a possibilidade de métodos múltiplos, ativos, nos quais o grupo básico de crianças e docentes entendem os problemas do mundo que os rodeia e utilizam o conhecimento para reencontrar as soluções e achar caminhos sempre novos. A criança é autônoma mas não isolada, sua ação individual dentro de um grupo lhe permite concentrar-se com o conhecimento universal para encontrar a solução dos problemas de sua sociedade particular individualmente interpretada.”

No México, o Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 seguiu um trajeto diferente de descentralização. O sistema educativo cresceu de maneira centralizada e o Plano afirma ser preciso descentralizar para inovar e melhorar os serviços. Por isso, seria indispensável impulsionar as potencialidades e a criatividade existentes em todas as regiões do país, devendo aproximar-se as competências para decidir, planejar, administrar e operar os serviços. Portanto, descentralizar tornou-se uma prioridade do programa de modernização educativa, junto com a manutenção da unidade necessária do sistema educativo nacional. A modernização propôs-se objetivos para orientar a política educacional durante o período 1989-1994, tais como melhorar a qualidade do sistema educativo em congruência com os propósitos do desenvolvimento nacional, elevar a escolaridade da população, descentralizar a educação e adequar a distribuição da função educativa aos requerimentos de sua modernização e das características dos diversos setores integrantes da sociedade, além de fortalecer a participação da sociedade no fazer educativo (Pescador Osuna, 1994). A descentralização não significaria abandonar o mandato constitucional de uma educação nacional integradora, eticamente orientada e a serviço de objetivos nacionais. Significaria reconhecer que a comunidade local permite articular, potenciar e dar vida própria e original, em todos os rincões do país, “aos valores do consenso nacional: o amor à pátria, fundado no conhecimento de sua geografia e de sua história; o sentido de democracia e de justiça, aprofundado com a aprendizagem de nosso civismo; o

respeito a si mesmo e aos demais; o reconhecimento e exercício dos direitos e das liberdades”. Sobre a base de conteúdos unificadores aprendidos na família e na comunidade e que afiançam o propósito coletivo, a educação pode conjugar o conhecimento das tradições e hábitos, crenças e costumes, recursos e necessidades em sua dimensão local e regional (Pescador Osuna, 1994).

Villa Lever também localiza nos anos oitenta muitos países, inclusive o México, que decidiram reformar seu sistema educacional com o fim principal de aumentar os recursos destinados à educação e a melhorar sua qualidade. Para isso, teriam iniciado ações tendentes a reduzir as burocracias centralizadas, dando simultaneamente mais responsabilidade aos atores locais, às escolas e aos usuários. Essa autora explicita um conceito de qualidade da educação mais delimitado, que ela afirma ser utilizado em muitos trabalhos, mas cuja complexidade dificultaria muito avaliar se um sistema educativo opera com qualidade. O conceito é composto de cinco elementos: relevância, eficácia, pertinência, eficiência e equidade. A educação seria *relevante* quando respondesse às necessidades e aspirações dos sujeitos aos quais estaria dirigida, quer dizer, deveria haver uma relação estreita entre os objetivos dos planos e programas de estudos e as necessidades de formação dos alunos, em vista de sua vida atual e futura. A educação seria *eficaz* quando fosse capaz de atingir as metas propostas pelos diversos *curricula*, no sentido de que os educandos adquiram as aprendizagens relevantes ou importantes para a vida, assim como as capacidades e habilidades básicas correspondentes a cada um dos níveis e modalidades educativas. A educação seria *pertinente* na medida em que os conteúdos e métodos se adequassem às possibilidades de aprendizagem daquelas pessoas e grupos aos quais se destinam. A educação seria *eficiente* quando atingisse os resultados propostos mediante o ótimo aproveitamento dos recursos destinados ao serviço educativo. Finalmente, a educação seria *equitativa* quando apoiasse diferencialmente e em função das necessidades particulares os destinatários da educação, quer dizer, quando as oportunidades educativas se distribuíssem com igualdade e com um critério compensatório entre os distintos setores sociais (Villa Lever, 1999).

Com base nesses indicadores, Villa Lever aprecia a descentralização ocorrida no México e conclui ser difícil responder se, a partir daí, houve alguma melhora na qualidade da educação. Coisa semelhante ocorreria com o Brasil se a pergunta se colocasse nesses termos. O México não contaria com estudos nacionais, nem prévios à assinatura do ANMEB - Acuerdo Nacional de Modernización de la Enseñanza Básica y Normal, firmado entre o governo central e o SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) em 1992 - nem posteriores, que tivessem indagado sobre aqueles tipos de indicadores de relevância, que falassem do estado da qualidade educativa e que pudessem permitir uma comparação. Também porque as diversas entidades teriam se concentrado em resolver os problemas políticos, administrativos e culturais colocados, primeiro, pela transferência de pessoal e de recursos e, em segundo lugar, pela integração dos subsistemas (Villa Lever, 1999).

2.3.2.5 A democratização de organizações burocráticas

As propostas de democratização da gestão escolar encerram também e principalmente dificuldades postas por sua incompatibilidade com o próprio modelo de educação escolar generalizado e praticamente assimilado universalmente. Por esse modelo, as escolas são unidades de transmissão de saberes e, para viabilizá-las enquanto tais, seu funcionamento adequado se construiu à base da organização burocrática. A ação contínua de um quadro administrativo para a manutenção da obediência já foi classicamente designada pelo termo “organização”. Os sistemas escolares são organizações pois, também neles, a ação contínua de um quadro administrativo está dirigida à realização e imposição das ordenações. Mas, além disso, como organizações, esses sistemas resultam de um processo abrangente de burocratização e, portanto, constituem formas específicas da dominação burocrática.

Esse processo seguiu uma tendência universal, incluindo também e acentuadamente as organizações estatais, nas quais se situam os sistemas escolares públicos. A aspiração a um “sistema escolar democrático” supõe que se admita a possibilidade de democratizar organizações burocráticas. Essa possibilidade enfrenta o desafio de contrariar as próprias características definidoras da natureza dessas organizações, o que só seria conseqüente se simultaneamente se

modificasse o modelo de educação escolar ao qual aquele padrão de organização corresponde e que o põe em funcionamento. Caso contrário, toda iniciativa democratizadora constituirá uma disfunção ou será absorvida e anulada pela rotina administrativa da organização.

A tendência histórica segue, todavia, o sentido oposto ao da democratização. Toda organização extensiva resulta em inevitável especialização técnica, condizente com a “tendência à oligarquia”. Esse é um dos paradoxos que distinguem os tempos modernos, muitas vezes chamados de “era da democracia”. Esses tempos assistiram à expansão gradual de liberdades e direitos – incluído o direito de participar dos negócios públicos – para um círculo maior de pessoas, mas também testemunharam uma tendência ao aumento do poder dos líderes e, em seguida ao poder dos funcionários, verificado tanto nos órgãos de Estado quanto nos partidos políticos e nos sindicatos. Essas organizações se solidificaram e, portanto, tornaram-se terrenos favoráveis à diferenciação de órgãos e funções. Nessas circunstâncias, os membros da organização não conduzem ou supervisionam o todo administrativo, tarefas de que se incumbem funcionários assalariados.

Analizando esse processo nos partidos políticos, Michels (1963) assinala que negócios importantes são tratados e decididos sem nenhuma preocupação em consultar os membros, mas que essa progressiva atrofia do controle democrático decorre de uma necessidade real, que fez da organização uma burocracia rigorosamente definida mas também um “edifício poderoso e complicado”. Ao menos para o interior da organização, Michels vê na aparição do líder profissional o início do fim da democracia, já que ele entende o sistema representativo como impossibilidade lógica, na esfera parlamentar ou na delegação partidária. Desse ponto de vista, delegar é abdicar da soberania, “porque a vontade de um povo não é transferível, nem mesmo a vontade de um indivíduo”.

Mesmo que não se concorde com a idéia de Michels sobre representação política, é necessário admitir que há mesmo atrofia do controle democrático pela burocracia, sobretudo porque, entre as características mais distintivas da dominação burocrática, está a de reger-se fortemente pelo princípio da nomeação de funcionários. Sua hierarquia não se constitui de funcionários eleitos, ao passo que a eleição de mandatários, típica da democracia, opõe-se à nomeação. Um

motivo prático para que a burocracia tenha se imposto é que a hierarquia com funcionários eleitos traria uma disciplina menos severa dos subordinados, uma vez que estes dependeriam da eleição tanto quanto seu superior. Com o princípio da nomeação, os subordinados dependem do juízo de seu superior.

A democratização efetiva da organização implicaria a negação dos atributos que lhe conferem eficiência. Entre eles, encontram-se: o imprescindível quadro administrativo burocrático e a “monocracia” (por oposição à “colegialidade”); a hierarquia rigorosa dos funcionários, cujas competências são rigidamente fixadas por contrato (baseado este na seleção profissional feita com critérios de provas e diplomas); a retribuição em dinheiro aos funcionários, na forma de remuneração fixa, graduada pela hierarquia e pela responsabilidade do cargo, que corresponde à profissão deles. Não se poderia esperar de um quadro de funcionários eletivos, sem tais características, um alto rendimento técnico. Sobretudo por ser escasso o seu interesse em uma disciplina pronta frente a seus superiores, uma vez que os eletivos devem sua posição ao favor dos dominados e não à nomeação pelos superiores.

Outro aspecto da organização burocrática que convém destacar é a monocracia. Pode-se opô-la à colegialidade de direção, embora, de fato, esta não seja especificamente “democrática”, derivando muito mais do empenho de camadas privilegiadas, quando procuram debilitar um poder de mando monocrático que tenha surgido com a possibilidade de apoiar-se nas camadas desprivilegiadas. A colegialidade na direção efetiva das “associações de massas” (estados e grandes cidades) foi se debilitando com o desenvolvimento moderno da dominação burocrática. Da mesma forma que a existência de um quadro de funcionários eletivos, a colegialidade se opõe à burocracia profissional. Aquele quadro eletivo reduz a prontidão nas decisões, a unidade da chefia, a responsabilidade precisa dos indivíduos, a disciplina interna e a atuação rigorosa frente ao exterior.

Os fundamentos empíricos desses conceitos de democracia ou de colegialidade, reunidos por Weber, são totalmente estranhos ao assunto central deste estudo. Eles se referem a conselhos de famílias medievais, governos de coalizões de partidos, conselhos de comissários do povo, lutas de monarcas contra a expropriação crescente realizada pela burocracia profissional. Não obstante, são conceitos úteis

para tratar em geral e considerar as possíveis implicações da democratização da escola. Qualquer organização está, na rigorosa análise weberiana, vinculada a uma “associação de dominação”. Tem-se em vista sempre, por conseguinte, a ocorrência de alguém mandando eficazmente em outro, ou seja, obtendo obediência aos mandatos. Nesse enfoque, toda dominação requer normalmente (mas nem sempre) um quadro administrativo. Esse requisito é indispensável às organizações burocráticas. Na democracia, há também dominação, mesmo que o dirigente e o quadro administrativo apareçam como servidores dos dominados. Há dominação porque sempre é preciso atribuir um mínimo poder de mando. Assim, os que (por terem sido eleitos) aparentam servir, de fato, mandam.

É verdade que Weber também assinala a existência de administrações “não autoritárias” e, entre elas, alinha as de “democracia direta”, nas quais há assembleia de maneira efetiva, modo pelo qual se administram frequentemente uniões, grêmios, academias científicas e associações desportivas de toda espécie. Esse tipo de associação, pequena em local de atuação e número de membros, requer a condição essencial da ausência de tarefas qualitativas que só possam ser resolvidas por funcionários profissionais. Não obstante, a dominação legal foi conceituada como administração burocrática e esta foi identificada como a administração especificamente moderna. Nesta, a pessoa que manda segue a uma ordem impessoal, sob a qual orienta suas disposições. Vale o mesmo para os não “funcionários”, que ocupam postos mediante eleição. Além disso, o caráter racional da dominação burocrática exige, para a aplicação das regras pelas quais procede, uma formação profissional. Isso porque, à burocratização, opor-se-ia o diletantismo na administração. O grande instrumento da administração burocrática é o saber profissional especializado.

Em 1904, nos Estados Unidos, lembra Gouvêa (1994), Weber observou que a democracia deve se opor à burocracia como tendência para uma casta de mandarins, distanciada das pessoas comuns pelo treinamento especializado, certificados de exames e ocupação de cargos. Mas, paradoxalmente, as mesmas características poderiam ser uma garantia democrática, uma vez que limitariam o tratamento dos cargos públicos como despojos do partido que sobe ao poder, com seu desperdício público, irregularidades e falta de eficiência técnica.

Esse outro lado da burocracia é particularmente importante no Brasil, onde, somente a partir dos anos 30, emergiu um Estado que procurava falar a língua racional-legal, com a montagem de aparelhos modernos, com a implantação de carreiras em bases meritocráticas, com a classificação de cargos. Um Estado que, procurando incorporar pessoas da nova classe média urbana, criava uma burocracia que crescia quantitativamente, na medida em que crescia a pressa em recuperar o tempo perdido. Mas também, diz Gouvêa, “um Estado que não resistia às pressões clientelísticas, e que, para impor o seu poder de dominação, usava, sem medo, estratégias informais como a criação de uma estrutura administrativa paralela ou de inúmeros cargos ‘extranumerários’ para atender aos crescentes pedidos de emprego, repetindo práticas que vinham da fase em que predominava a forma de dominação tradicional, como diria Weber.”

Um elemento importante para que a dominação burocrática seja definida por oposição ao que seria uma dominação democrática é o que já se denominou de “o sentido do fluxo de poder”. A organização burocrática é necessariamente uma hierarquia na qual esse fluxo é descendente (cf. Bobbio, 1987). Em suma, a história de nossa modernização foi também a do recrudescimento da administração burocrática nas organizações. Isso significou, no interior destas, menos democracia em seu funcionamento. Bobbio se aproxima de Michels ao entender que a democracia representativa é a renúncia ao princípio da liberdade como autonomia, ou seja, capacidade de dar leis a si mesmo. Ele acredita que a democracia não exclui totalmente o poder oligárquico e, menos ainda, ocupa todos os espaços nos quais se exerce o poder de tomar “decisões vinculatórias” para o grupo social inteiro. Mas ressalta que a contraposição entre estado burocrático e estado democrático não elimina a ligação histórica entre ambos: o processo de burocratização teria sido, em boa parte, consequência do processo de democratização. Processos concomitantes, como já observara Weber, uma vez que o Estado de serviços foi consequência das demandas por proteção contra o desemprego e as doenças, por educação, por habitação etc., demandas por igualdade decorrentes da participação mais ampla no jogo político.

2.3.2.6 A coexistência de “participação” e “competência técnica”

No mesmo processo de formulação e implementação de políticas educacionais posterior ao regime militar, emergiu também a preocupação cada vez mais acentuada com o que se convencionou chamar de qualidade da escola pública. Tal preocupação – ainda dentro do modelo predominante de educação escolar - tem suas conexões com uma peculiar associação entre educação escolar e democracia, a qual confere à primeira papel socializador, estritamente transmissor de um conhecimento tomado como universalmente necessário e, portanto, devendo ser universalmente difundido pela escola, agência especialmente encarregada dessa missão (Mello, 1982). Cumprir essa missão seria efeito do exercício de certo saber profissional especializado próprio dos professores (“competência técnica”). Cumprir essa missão significaria, por consequência, realizar a apropriação igualitária do saber (escolar). Assim, nessa perspectiva, estabelecer-se-ia a relação entre educação escolar e democracia, articulando a escolarização à maior igualdade social.

Essa forma de encarar a relação entre escola e democracia teve o mérito de problematizar a qualidade da educação que se difundia com o crescimento da cobertura dos serviços escolares. Em especial, essa vertente conduziu um movimento de opinião na área da educação que influenciou nitidamente as orientações de políticas educacionais, tornando consensual a condenação dos elevados índices de perdas escolares (reprovações e evasões). Havia pelo menos 50 anos que a escola pública apresentava índices muito elevados de perdas. Vários autores apontaram esse problema, mas foi praticamente concomitante à afirmação daquele conceito de missão da escola que tais índices se tornaram objeto de tal indignação que passaram a figurar entre as prioridades dos governos e servir de base para uma espécie de cruzada contra o que chegou a ser designado como “cultura da repetência” (cf. Ribeiro, 1994).

Os “governos de oposição” valorizaram o discurso participacionista associado às políticas de democratização da gestão - sinais utilizados para distingui-los dos adversários políticos - tanto quanto a proposta da “competência técnica”, embora ambos impliquem lógicas contrárias entre si. Como se procurou evidenciar acima, a lógica correspondente à proposta da “competência técnica” se compatibiliza com a do modelo de escola unidade de transmissão de saber e organização

burocrática. Isso não serviu como obstáculo para que o discurso participacionista se difundisse amplamente. Gradualmente, sob a nova ordem constitucional, os governos, inclusive o federal, passaram a atribuir à participação uma qualidade positiva intrínseca. Resignados com a falência dos mecanismos administrativos, nela depositaram esperanças de solução para aumentar a eficiência dos serviços escolares: controlar o exercício das atribuições dos servidores, controlar os recursos financeiros da unidade escolar e, de alguma maneira, controlar socialmente os resultados produzidos pelos serviços escolares. Esta última forma de controle se viu frustrada, mesmo com a identificação desses resultados por meio de sistemas de “avaliação de rendimento” dos alunos.

O discurso participacionista se tornou predominante a partir de meados dos anos 80, passando a ser praticamente obrigatório que ele constasse nas propostas de política educacional. Isso significou a coexistência de posições firmadas em teorias com práticas que, ao menos em parte, as contradizem. As palavras que compõem esse discurso se tornaram “sagradas”, possibilitando até perguntar: “Quem, no Brasil de hoje, teria a ousadia de colocar-se contra a autonomia da escola ou de pôr em dúvida a conveniência de sua gestão democrática?” (Azanha, 1993). Os governos orientaram suas políticas por diretrizes que, de uma maneira ou de outra, contemplaram tanto a perspectiva da execução eficiente do modelo de escola transmissora de saber, com cobertura plena, quanto a proposta de estabelecer mecanismos institucionais de participação. Como símbolos dessas orientações, desde o final da década de 80, tornou-se freqüente encontrar diretrizes de políticas educacionais definidas por expressões como “democratização do acesso [aos serviços escolares]” ou “[oferta de] educação de adultos”, juntamente com outros tipos de diretrizes expressas como “qualidade da educação”, que costuma ser articulada à “valorização do magistério”, na prática, programas de formação de professores em serviço e planos de carreira. Mas também se acrescenta às anteriores, a diretriz da “democratização da gestão”. Nesta última, tanto quanto nas demais, foram empreendidas ações para realizá-la. Elaborou-se e se aprovou legislação pertinente para regulamentar organismos colegiados de gestão de unidades escolares (conselhos de escola), assim como os procedimentos de escolha de diretores dessas unidades compreendendo processos eleitorais. Alguns governos chegaram também a constituir grupos especiais de

agentes orientadores e estimuladores da implantação desses mecanismos participativos nas escolas.

Na perspectiva da execução eficiente da educação dentro do modelo transmissor, com cobertura plena, os problemas de uma educação escolar adequada à democracia se colocam como o desafio de organizar e fazer funcionar os sistemas escolares de forma que atendam todos os estratos sociais. O direito universal à educação se torna coincidente com o dever de assimilar saberes arbitrariamente estabelecidos como obrigatórios. Coexistindo com o mesmo modelo transmissor, a perspectiva dos mecanismos institucionais de participação – referida à montagem de um sistema político próprio da unidade escolar e, talvez, do sistema escolar – coloca problemas que dizem respeito à ação mobilizadora, ao envolvimento de um número maior de categorias sociais e de indivíduos nos processos de tomada de decisões. Nesse sentido, dá-se por suposto que a maior participação nas decisões torna estas mais adequadas aos interesses da maioria. Ainda que, nos conselhos de escolas, por exemplo, as decisões por maioria, tomadas com representantes de grupos envolvidos nas atividades (pais, alunos, professores e funcionários de apoio), sejam questionadas pelos profissionais quando elas se afastam do seu ponto de vista, uma vez que deixam de revestir-se da confiabilidade do saber especializado.

O que se pode dizer dos esforços democratizadores da gestão escolar no que diz respeito à melhoria da educação experimentada nas escolas públicas? Para indicadores pertinentes ao modelo transmissor, não há informações concludentes. É possível que os mencionados esforços não tenham influído fortemente nos índices de aprovação dos alunos. Também porque grandes obstáculos se interpuseram. Alguns estão ligados à deterioração das condições materiais e de trabalho nas escolas. Outros remetem à decomposição do modelo sem o surgimento de outro que o substituísse, o que veio levando à perda de sentido da educação escolar para as gerações mais novas. Simultaneamente, consolidaram-se bolsões de pobreza nas periferias das grandes cidades que, nas últimas duas décadas, viram suas perspectivas de mobilidade social ser constantemente corroídas pela dinâmica da economia, acentuando o desafio de uma educação escolar que, mais pelo credenciamento, promoveria melhores condições de vida.

Nesse contexto adverso, aquelas experiências democratizadoras abriram a possibilidade de redefinir padrões de qualidade dos serviços escolares com o envolvimento da população a quem eles se destinam.

Ao longo dos anos 90, o discurso da missão transmissora e de seu corolário, a competência técnica, mantiveram a vigência mas foram perdendo força à medida que foram se impondo novas necessidades para a integração no sistema econômico e para o exercício da cidadania. Essas necessidades foram se constituindo nos principais fatores de disfunção do sistema escolar. Dessa forma, ainda que ninguém questione o caráter imprescindível da iniciação na linguagem escrita e do domínio das operações aritméticas elementares, para além desses saberes, não há consensos significativos sobre o que se deve aprender na escola, salvo o esforço do Ministério da Educação e do Desporto em estabelecer referências comuns para os processos educativos de todo o País, encomendando a um grupo de especialistas a elaboração de parâmetros curriculares nacionais, publicados em 1997. Mesclado confusamente a esse tipo de esforço, o preceito “aprender a aprender” – outrora característico da pedagogia freireana - passou a simbolizar a nova meta dos processos educativos, vistos agora como empreendimento de múltiplas agências e não mais como missão exclusiva e intransferível da escola. Certa proliferação de práticas - que, em seu conjunto, constituem uma grande escola virtual - manteve a força da preocupação com “a qualidade”, mas ainda muito presa à idéia de transmissão eficiente de conhecimentos, algo como uma erudição modernizada.

Sem necessariamente se oporem às medidas de democratização da gestão escolar concebidas e implementadas por setores governamentais, outras expectativas se configuraram em torno das potencialidades da “participação popular na escola”. Para Campos (1991), por exemplo, as reivindicações por escola, situadas no conjunto das lutas populares que constituíram o processo de urbanização vivido pelas camadas trabalhadoras desde os anos 50, foram a origem de um processo no qual os moradores dos bairros populares emergiram como protagonistas da luta pelo acesso à escola, organizados em associações e sociedades amigos de bairro, que agiriam como interlocutoras frente ao Estado, encaminhando demandas diversas. Grande parte desses grupos organizados seriam compostos por mulheres

(mães, donas-de-casa) que, na passagem do lar para o movimento reivindicativo, estariam sendo “alfabetizadas politicamente”. As tentativas de participação dessas mães no interior da escola estariam dirigidas para aspectos de funcionamento, sobre os quais elas se sentiriam competentes e as reivindicações por vagas se desdobrariam em conflitos ligados à falta de condições materiais das escolas. Em estudo anterior, Campos (1983) evidencia que as tentativas organizadas de participação na escola, destinando-se principalmente a sanar problemas materiais do prédio escolar, chegavam a abordar indiretamente aspectos mais próximos da prática pedagógica, como a redução das faltas dos professores, a ajuda na matrícula de alunos novos e a comunicação entre professores e pais. Essa análise sugere que as ligações dos moradores com o movimento operário ou demais grupos mobilizados da região e da cidade teriam um papel importante no amadurecimento desses participantes e na capacidade de sua organização. Ressalta também a resistência dos agentes escolares e da burocracia do sistema à participação da população nos assuntos de ordem administrativa ou pedagógica. Já sugeria também que, para que a população usuária dos serviços escolares pudesse se apresentar como interlocutora direta, seria preciso que fossem abertos espaços intermediários de discussão e participação, através de órgãos colegiados de gestão, junto aos vários níveis da hierarquia do sistema escolar. O geralmente observado desinteresse dos pais em participar da escola seria uma consequência da falta de espaço efetivamente aberto – tanto pelo Estado, como pelos partidos e sindicatos – para as expectativas de participação dos pais. Além disso, as formas de mobilização e organização desenvolvidas pelos grupos populares, a partir do bairro, propiciariam uma aprendizagem em si mesma questionadora da prática escolar, porque em tais formas aqueles grupos recuperariam a sua vivência de opressão e experiência de lutas, saberes distintos do transmitido pelo aparelho escolar.

O caráter público de uma escola a obrigaria a interagir e prestar contas a todas as “forças sociais presentes no bairro” e não apenas à comunidade restrita aos pais de alunos (Sposito, 1989). A abertura da escola a alunos, pais e moradores para processos participativos e transparentes de decisão pressuporia, no entender de Sposito (1990a) processos de representação política na base e nos estratos intermediários do sistema escolar. A alteração das práticas nesse sentido estaria

associada à constituição dos pais e demais moradores de bairro como atores coletivos, bem como à sua capacidade de organizar-se independentemente. Na construção de atores coletivos, ressalta Sposito (1990b), as maiores dificuldades residiriam na relação da unidade escolar com os estudantes e suas formas de organização. Pais, moradores e participantes de movimentos populares e sindicais precisariam organizar-se independentemente, constituindo esferas próprias de expressão que realizassem a liberdade de organização assegurada por lei, num espaço público de participação, não tutelado pelo Estado, que envolveria, mas também ultrapassaria, o sistema escolar. Chamando a atenção para “momentos de latência” da ação coletiva, nos quais as identidades dos grupos estariam sendo construídas em práticas miúdas, Sposito (1993) indica a falta de interlocução entre “os setores populares organizados” e a “ação juvenil emergente”. Entende essa autora que tal interlocução direcionaria para a construção positiva da identidade coletiva do ator jovem e para a descoberta de um novo significado para a luta “pela escola pública e pela educação”.

Veio, portanto, configurando-se a crença de que algumas formas de organização popular poderiam qualificar a atuação dos que pretendessem participar da gestão das unidades escolares. A partir de interpretações desse tipo, pelo menos um estudo procurou levantar elementos para avaliar em que medida as lutas populares de bairro influenciam a participação popular na escola pública. Para verificar o alcance dessas idéias, Ghanem (1992) observou e descreveu os movimentos populares de uma região do município de São Paulo, nos quais identificou conhecimentos e práticas de grande utilidade para qualificar tanto a participação nas escolas públicas quanto o exercício da cidadania no controle direto dos serviços públicos e na prática eleitoral. Contudo, tais atributos se mostraram apenas como potenciais, não alterando as relações que constituem o grupo social formado pela escola. Dessa forma, não se confirmou a suposição de que uma qualidade diferente de intervenção da população nos processos decisórios, ocasionada pela influência dos movimentos, implicasse outra qualidade na escola pública. Duas linhas de explicação desses fatos foram esboçadas. Uma delas sustenta que os militantes e líderes dos movimentos populares – em sua maioria formados para a ação política na base da Igreja Católica - não teriam elevado a questão da educação escolar e do sistema público de ensino à condição de objeto

de luta coletiva. O outro fator destacado para explicar a disjunção entre as associações populares e as escolas foi a forte “impermeabilidade” das unidades escolares públicas, tanto em relação às orientações administrativas oficiais das autoridades do sistema de ensino quanto diante de pressões da população que se utiliza dos serviços escolares.

Muitas iniciativas, diz Silva (1996), são realizadas com o objetivo da participação popular na gestão da escola, porém, ele também está entre os diferentes autores a reconhecer que um balanço desses esforços mostra que o objetivo está longe de ser alcançado. Afirmar que a dificuldade em conseguir a participação popular na gestão da escola encontra muitas explicações e justificativas de ordem macrossocial e econômica, assim como seriam igualmente lembrados aspectos relativos à cultura e aos hábitos políticos. Ele crê, porém, que um fator de grande relevância para explicar o fracasso da participação tem sido entendê-la como “ocupação individualista dos espaços abertos nas instituições”. O entendimento da maioria daqueles que se dedicam ao esforço de democratização da gestão escolar seria o de pressupor uma natural tendência à participação de pais e alunos, que se concretizaria desde que lhes fosse oferecido, mediante mecanismos organizacionais, espaço nas escolas. A participação, entretanto, longe de ser uma realidade reprimida à espera de liberação, seria um alvo a ser atingido mediante um caminho nem sempre fácil. Silva recorda que uma educação para a submissão e não-participação tem agido por longos anos no Brasil, criando identidades passivas e sem iniciativa, matando quase que por completo a criatividade humana, que sempre afloraria na presença de condições desencadeadoras. Por isso, seria necessário que uma nova educação fosse posta em prática, educação para a participação responsável e ativa. Daí decorreria a importância da discussão de métodos educativos voltados para a criação de sujeitos atuantes, participativos e responsáveis. Ocupar-se de métodos educativos, afirma Silva, não significaria esquecer o peso e a importância dos “fatores macrossociais e econômicos para o processo de democratização”; significaria, porém, “acreditar que não basta mudar mecanicamente as estruturas sociais e econômicas para que ocorra a participação”. Haveria a necessidade de um “verdadeiro trabalho educativo” que procurasse criar personalidades democráticas capazes de atuar como “autênticos cidadãos livres e responsáveis”.

Outras explicações concentram-se nos aspectos das propostas participacionistas que as tornam discrepantes da reafirmação dos papéis específicos que professores e pais têm na atividade educacional. Peralva (1992), por exemplo, destacando que a escola ocupa lugar central no desenvolvimento contemporâneo, mas de modo inseparável do destino social da profissão dos professores, procurou reconstruir um princípio de identidade que aliasse professores e usuários da escola pública, considerando essa condição indispensável para que um movimento social de professores fosse formado. Só encontrou uma referência estável na definição do que estava em jogo na luta – a educação e a defesa da escola pública – não conseguindo o mesmo na definição do ator (movimento dos professores) e de seu oponente social. Por isso, inclinou-se a caracterizar o movimento dos professores como um movimento histórico, orientado para o tema da luta nacional contra uma sociedade dualizada. Peralva distingue duas maneiras de definir a atividade profissional do professor – a “educação” e o “ensino” – como duas dimensões relativamente autônomas. A educação, centrada na autoridade moral do professor e o ensino, conferindo a este o papel de agente da universalização do saber. Distingue também a tensão entre a definição da competência profissional como competência científica e como competência pedagógica. Esses dois pares de oposições não conseguiriam se combinar quando a luta se estruturasse em termos conflituais, o que seria próprio de um movimento social. Essa combinação se tornaria possível se a ação coletiva dos professores públicos se definisse como um movimento histórico, orientado para o desenvolvimento, contra a exclusão e pela integração nacional. Assim, a ação coletiva dos professores se reforçaria, ao aliar-se à população usuária da escola pública, sem perder autonomia e especificidade. Essa aliança, além disso, não excluiria outras, uma vez que o divisor de águas, não sendo um marco de classe, separaria os que acreditam ser possível reinventar um Brasil menos excludente, mais igualitário, daqueles que estão indiferentes a esse esforço. O principal problema do movimento de professores seria, então, mobilizar todos – e a população usuária em primeiro lugar – que acreditam que uma escola pública de qualidade deve ser uma das prioridades na luta pelo desenvolvimento do país. “Uma atividade educativa orientada para a reconstrução de uma consciência de solidariedade e para uma integração nacional necessária combina-se sem dificuldades com a atividade de ensino, por definição orientada para a universalização do saber.” A autora aponta como fundamental compreender

a autonomia relativa e a especificidade da ação coletiva dos professores e da população. Essa autonomia necessária é que explicaria o fracasso ideológico e prático, “pelo menos em seus aspectos mais abusivos”, de uma idéia da participação dos pais na gestão da escola, que fez grande sucesso nos anos 70 e 80. Ela seria o equivalente inverso da idéia de formação de um “movimento social” de professores: “se, neste caso, pede-se que os professores se diluam em sua especificidade profissional para atender, como educadores-ideólogos, aos quesitos da constituição de um ator popular; no caso da idéia de ‘participação’, ao contrário, pede-se aos pais que deixem de lado sua especificidade de usuários, substituindo-se aos professores na gestão da escola. Nem uma, nem outra dessas escolhas parece sensata.”

Mas também é possível admitir que os pais não precisam se confinar à especificidade de usuários passivos. Em outro ângulo de visão, Bernstein (1987), por exemplo, afirma que os pais devem inserir-se no quadro da experiência educativa do aluno, fazendo o que podem e com toda a confiança. Existiriam, entretanto, várias formas “dos pais ajudarem a criança” em sua aprendizagem, e estas seriam do domínio de sua competência. Ao mesmo tempo, ele afirma que os conteúdos do saber escolar deveriam ser extraídos, em primeiro lugar da experiência que a criança adquire em sua família e em seu meio social. Ele aponta a necessidade de a cultura da criança estar na consciência do professor como condição para que a cultura do professor passe a fazer parte da consciência desta.

2.3.2.7 Meios definidos para objetivos indefinidos

Do que se descobriu a respeito das políticas direcionadas à democratização da gestão escolar, tendo em vista os cerca de dezessete anos de propostas e práticas no Brasil, podem-se visualizar alguns elementos característicos. Um deles é serem iniciativas predominantemente voltadas para as unidades escolares, praticamente não se referindo ao conjunto de uma ou mais redes escolares, salvo casos que constituem as poucas exceções.¹² Quando apresentam maior abrangência, são de

¹² Um exemplo de experiência excepcional foi a de Recife, PE, na qual a prefeitura procurou articular os conselhos escolares com comissões regionais de educação e a realização de Conferências Municipais de Educação, em 1993, 1994 e 1995. A primeira vez em que se reuniu, a

fato políticas de desconcentração ou de descentralização administrativa. Outra característica das políticas democratizadoras é a de se terem orientado à abertura - e, eventualmente, a conseguiram - das unidades escolares às demandas da população usuária dos serviços educacionais. Embora pareçam favorecer uma revisão e adequação das práticas educacionais, nada atesta que essas políticas tenham induzido à alteração, por exemplo, dos modelos pedagógicos ou, ao menos, dos níveis de rendimento dos alunos. Os dados de pesquisas sugerem que políticas como essas se pautaram muito mais por favorecer uma nova relação com a coisa pública e mesmo melhorias em certos aspectos de funcionamento dos serviços escolares. Possibilitaram, em alguma medida, devassar um domínio que, embora situado nos serviços públicos, está controlado historicamente como um monopólio das autoridades, dos professores ou dos outros servidores que trabalham nas escolas.

Tais iniciativas envolveram modificações legislativas de extrema importância, que instituíram meios de participação e, em alguns casos, providências administrativas para viabilizar o apoio regular de equipes técnicas a oportunidades de informação, mobilização e discussão da educação escolar. Não obstante, os dados indicam grandes limitações dos processos participativos de gestão escolar, muito associadas à reduzida autonomia das unidades escolares, especialmente nos aspectos orçamentário, financeiro e administrativo. Permanece um desafio a elaboração de modos apropriados para que o necessário controle da coisa pública e o envolvimento popular na orientação dada aos serviços escolares não terminem por substituir técnicos e docentes em suas funções, onerando-se a população com um sobretrabalho de gestão escolar. Tais esforços facilmente subtraem também as autoridades públicas de suas responsabilidades, transferindo-as para a população usuária dos serviços escolares, de maneira que aquela que deveria ser beneficiária, servida pela escola, passaria de fato a assumir uma parte dos encargos da gestão dos serviços.

Conferência contou com cerca de seiscentos participantes e, na terceira, com 1,5 mil participantes, entre delegados escolhidos nas escolas, conselheiros escolares, representantes de associações comunitárias ou estudantis, parlamentares e autoridades do poder executivo. Outra exceção foi o processo de Constituinte Escolar, implementado no mesmo período pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, RS (consultar a respeito desses casos Ghanem, 1996).

Pelo menos no nível das unidades escolares, há um notável caminho percorrido na constituição de meios institucionais para colocar a educação escolar em discussão e se formarem disputas em torno de suas orientações. Tudo leva a crer que é exatamente a ausência dessas disputas que torna os meios de participação disponíveis subutilizados e esvaziados.

3. Qualidade da educação, democracia e produção de conhecimento

O tema da democracia declina à medida que se consolida o questionamento do sentido e da forma originalmente fixados para a escola básica pública. Questionamento que tanto destaca a sua tradicional ineficiência quanto aponta a sua inadequação aos crescentes requisitos de competitividade colocados pelos processos de globalização da economia. O que se entende geralmente pelo termo escola ainda é o modelo da escola republicana da tradição francesa, essencialmente uma instituição, no sentido de ser concebida como um conjunto de papéis e de valores “fabricando” indivíduos e personalidades. De acordo com Dubet (1998), nesse modelo, a relação pedagógica - através da aprendizagem de conhecimentos e de métodos, por meio da identificação do aluno com o mestre - direciona os alunos para os valores universais que devem moldar a personalidade dos indivíduos. Desse ponto de vista, a escola elementar republicana “fabricava” cidadãos.

Tendo investigado a experiência dos jovens alunos dos liceus franceses, Dubet acredita ter havido, porém, um amplo processo de desinstitucionalização da escola, assim como da família ou da religião. Enfoque muito sugestivo para diferentes realidades, inclusive a brasileira. Ele assinala que os objetivos da escola teriam perdido sua clareza e sua unidade, já que se espera que a instituição socialize os alunos em uma cultura comum, que proporcione formações úteis para o emprego e, por fim, que permita o desenvolvimento da personalidade. A escola deveria, assim, perseguir vários princípios de justiça, várias representações do bem que direcionam os atores para um debate, ao invés de estabelecer uma ordem estável e ordenada, em torno de finalidades homogêneas. Não se trataria somente de estar de acordo com uma ordem legitimada por um conjunto de fins. Seria preciso combinar a procura de desenvolvimento e de autenticidade com a busca de utilidades escolares para um mercado de diplomas e de qualificações e para o desejo de integração em uma cultura comum.

O problema se configuraria em torno das possibilidades de os jovens conseguirem, de uma forma mais plena, construir experiências mais do que

interiorizar papéis. A massificação escolar teria conseguido romper a ordem injusta que fazia com que cada tipo de público correspondesse a um tipo de escola. Mas quando a seleção social se situava antes da escola, a competição escolar era fraca e eram fortes os ajustamentos pedagógicos. Na escola de massas, essa seleção se faria no próprio percurso escolar, segundo um processo de “destilação fracionada” manifesta ou latente. A alegria proporcionada pelos benefícios das conseqüências da massificação não excluiria a necessidade de admitir também que a escola funciona “como um mercado”, no qual cada um agiria em função de seus recursos, em uma concorrência surda entre os grupos sociais, as áreas de estudo e os estabelecimentos.

Na medida em que a escola tem cada vez mais dificuldade em administrar as relações entre o interior e o exterior, entre o mundo escolar e o mundo juvenil, ela não poderia mais ser tomada como uma instituição. Nem ofereceria um verdadeiro enquadramento da vida juvenil, nem conseguiria fixá-la fora de seus muros. Desde o “ginásio” (*collège*), a tensão entre o aluno e o adolescente estaria no centro da experiência escolar. Os alunos não passariam mais pela aprendizagem de uma complexidade crescente de papéis, de status e de jogos sociais, processos conhecidos como socialização, assim chamados por Durkheim, Piaget ou Mead. Os alunos seriam um ator confrontado com uma grande diversidade de orientações e antagonismos, obrigado a construir por si mesmo o sentido de sua experiência, com grande dificuldade para se “motivar”, conseguir dar sentido aos estudos.

Nessa procura de sentido, os alunos deveriam construir uma relação de utilidade para seus estudos, estando à altura de estabelecer uma relação entre seus esforços e os benefícios que esperam em termos de posições sociais. Quando os atores se encontram no topo das hierarquias escolares, essa relação é mais fácil de estabelecer, já que as esperanças de integração e de mobilidade são fortes. Ao contrário, é muito mais aleatório para alunos cujos diplomas são objetivamente desvalorizados. Na construção dessa experiência, os alunos devem também construir uma integração subjetiva no mundo escolar, coisa muito mais bem assegurada quando as culturas escolares e as culturas sociais estão próximas. Em grande medida, essa proximidade já está dada, mas ela também procede de uma mobilização do indivíduo e de sua família para a integração subjetiva no mundo

escolar. Implementar o currículo oculto é também uma atividade do ator e, por isso, os professores demandam explicitamente mobilização das famílias. Enfim, a relação com os estudos é também construída em termos de interesse intelectual. Esta é socialmente distribuída, mas também apresenta um aspecto aleatório e, para os alunos, o maior problema é o da conciliação de suas “paixões” com seus interesses.

Assim sendo, certos alunos, com frequência os mais favorecidos, socializar-se-iam e se subjetivariam na escola. Estes teriam o sentimento de se construir e de se realizar nos estudos, percebendo-se como autores dos seus estudos, suas paixões e seus interesses. Outros alunos de liceu, ao contrário, viveriam uma forte dissociação de seus gostos e de seus interesses. Não perceberiam qual a utilidade de seus estudos e engajariam sua personalidade e inteligência em atividades não escolares. Nestes casos, os indivíduos se formariam paralelamente à escola e se adaptariam à vida escolar não se integrando. Eles desenvolveriam condutas ritualísticas sem verdadeiramente jogar o jogo. Mas existiriam também aqueles que jamais poderiam construir sua experiência escolar, aderindo com frequência aos julgamentos escolares que os invalidam e os conduzem a perceber a si mesmos como incapazes. Neste caso, a escola não formaria indivíduos, ela os destruiria. Enfim, alguns deles resistiriam aos julgamentos escolares, querendo escapar e salvar sua dignidade, reagir ao que perceberiam como uma violência, retornando-a contra a escola. Eles se subjetivariam contra a escola.

Para Dubet, é preciso analisar os processos reais de socialização como formadores de indivíduos porque a passagem do papel para a experiência não é feita sem riscos, notadamente para os mais desfavorecidos. Passagem que corresponde a um processo de desinstitucionalização que, com frequência, é descrita como uma crise, um acidente: crise da escola. De fato, a educação teria perdido a sua ordem e a sua unidade. Desde o “ginásio”, as crianças se socializariam e se formariam como indivíduos, através do domínio mais ou menos vitorioso de sua experiência escolar. Com a escola, estaria acontecendo a mesma coisa que com a família e com a religião, pois, nestas duas últimas, a instituição passaria a ter um peso menor que os sentimentos pessoais ou que a fé. Apesar de se esperar da escola que cada um se aperceba, pouco a pouco, como o autor de seus estudos, seria preciso

admitir - sem que a escola seja sempre responsável - que quase sempre não se chega a isso, porque o equilíbrio sutil das finalidades da educação não é fácil de se realizar. Esquemáticamente, a análise de Dubet leva a entender que as classes médias são socializadas na escola, as classes populares resistem ou se calam, enquanto alguns ainda percebem a escola como uma ameaça. Por isso, essa análise também conduz à reafirmação da necessidade de transformar profundamente as regras, os métodos e os objetivos da escola massificada.

Em consonância com essas necessidades, uma importante linha de renovação das concepções educacionais se firmou na Conferência Mundial de Educação para Todos, em 1990. A declaração aprovada pelos governos participantes dessa conferência, assim como o Plano de Ação para a Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, fundaram uma concepção muito mais ampla de educação básica (Torres, 1999). Essa visão ampliada favorece uma articulação entre a educação e as necessidades de sobrevivência e de desenvolvimento, individual e social. Propostas como essas orientam as idéias e práticas educativas centradas na preocupação com aprendizagens significativas. Aprendizagens estas que, sendo respostas educacionais às necessidades sociais, culturais, políticas e econômicas das populações, constituiriam um eixo mais seguro para se efetivar a democratização da educação escolar. Ao menos porque, para a definição do que é significativo e das necessidades mencionadas, é preciso contar com a participação ativa tanto dos educandos quanto dos educadores, produzindo as decisões e orientações quanto à atividade educacional.

Contudo, apesar de as redefinições empreendidas nos encontros internacionais terem, há uma década, contemplado inclusive a idéia de participação, de alianças e de consenso social em educação (Declaração Mundial de Educação para Todos, 1990), as reformas educativas postas em marcha pelos governos afastam drasticamente o tema da relação entre educação escolar e democracia. Mais de uma vez já se concluiu que a pretensão declarada dessas reformas, de melhorar a qualidade da educação, ampara-se em medidas que reforçam tendências predominantes no sistema escolar, as quais concorrem para produzir ineficiência e desigualdade. Destaque-se especialmente nesse sistema a dissociação entre o que se considera pedagógico e o que pertenceria ao terreno do administrativo, além do

nítido caráter vertical e autoritário da tomada de decisões, que não inclui políticas e estratégias de informação ao público, comunicação e “debate social sobre a educação, sobre os resultados do sistema escolar ou as políticas adotadas” (Torres, 1996).

Além de serem essas as linhas características das reformas, também entre os mais destacados analistas da educação na América Latina, ainda não se encontram propostas de alteração radical do modelo de educação escolar. Há diversas tentativas, por exemplo, a de Schiefelbein (1992), que avançou bastante com sua crítica do modelo de ensino frontal. Ele constata que, na região, após ter sido estendido o “acesso à educação” a quase todas as crianças, existe um grande interesse para “elevar a qualidade da educação a níveis que permitam” uma participação efetiva dos cidadãos na democracia moderna e em uma economia que tende a competir em nível mundial. Para isso, diferentemente da ampliação do acesso que foi conseguida oferecendo-se “mais do mesmo”, a elevação da qualidade implicaria encontrar o modelo adequado de ensino.

O modelo frontal é a aula tradicional em que o professor apresenta as matérias simultaneamente a um grupo de alunos, obrigando a adequar a complexidade e a velocidade a um “aluno médio”. O professor transmite informação o tempo todo aos alunos enfileirados e, se tem tempo, pode preparar um guia de trabalho em grupo, se não tem tempo, improvisa as instruções que transmitirá oralmente ou na lousa. Schiefelbein entende que o modelo frontal de ensino não é adequado aos alunos de famílias de menor renda. Ele acredita que a interação familiar nos níveis socioeconômicos médios e altos, ao contrário dos níveis baixos, compensa o fato de todos os alunos serem submetidos a uma disciplina que, para eles, não tem sentido. Idéia semelhante à de que os alunos constróem uma melhor experiência de integração subjetiva no mundo escolar quando as culturas escolares e as culturas sociais estão próximas. A interação familiar compensaria, ainda, o fato de os alunos não costumarem optar como parte de sua formação e de não terem oportunidade de praticar os elementos básicos do jogo democrático ou da produtividade econômica. Schiefelbein reafirma, então, que se devem oferecer oportunidades similares, seja qual for o nível socioeconômico das famílias, para que os alunos possam: (i) pensar de forma autônoma; (ii) comparar o raciocínio

próprio com o de outros; (iii) saber escutar e avaliar opiniões de outros; (iv) tomar decisões de acordo com a informação disponível; e (v) comunicar-se eficientemente por escrito.

Tendo ainda como referência a idéia de escola como instituição, Schiefelbein sublinha que os valores se aprendem desempenhando os papéis correspondentes, estimulando-se certos comportamentos e se oferecendo oportunidades para observar e interagir com pessoas que partilham desses valores e habilidades. Ele pensa que as crianças precisam ter oportunidades para praticar os valores democráticos, participar em estudos do contexto e ser estimuladas pelos modelos que os líderes da escola oferecem, a fim chegarem a ser agentes ativos da democracia, terem interesse em analisar sua realidade e buscar soluções criativas.

A aula tradicional frontal funcionaria bem - no sentido de possibilitar responder as perguntas de uma prova comum - com alunos que têm a mesma idade que o resto dos companheiros, que freqüentaram a pré-escola e que têm similares habilidades, com pais preocupados em colocá-los em uma escola adequada à sua capacidade e de ajudá-los quando têm dificuldade para aprender um tema. Por isso, a distribuição do “talento” teria uma “variância” muito pequena. Nesses casos, o professor elegeria facilmente o “aluno médio” com respeito ao qual determinaria o nível de dificuldade e ritmo de avanço. Nessas condições, poderia atender os dois ou três alunos que, às vezes, têm problemas com algum tema. Segundo Shiefelbein, um estudo realizado no México mostrou que só 25% dos professores investigados tendiam a compensar as deficiências acadêmicas de seus alunos e que, ao fazê-lo, não usavam metodologias validadas (cf. Muñoz Izquierdo, 1988) ou tendiam a conversar com o pai para que ajudasse o filho em dificuldades ou contratasse um monitor durante um tempo. Este tipo de professor costumaria ser dos melhores, já que ganharia um salário muito superior ao médio e teria tempo para preparar suas aulas. Tudo isso explicaria porque o tipo de aula frontal é eficiente em zonas urbanas de classe média de um nível relativamente bom e não tem êxito com os alunos de menores recursos (Schmelkes, 1992).

A aula tradicional frontal não funcionaria bem com crianças de menores recursos pela grande heterogeneidade de preparação dos alunos das escolas em setores mais pobres da América Latina. Estes alunos teriam grandes diferença na

preparação prévia ao ingresso na escola e existiria uma grande dispersão nas idades, havendo, por exemplo, alunos de 6 a 13 anos de idade em primeira série (cf. Unesco-Orealc, 1992). Sendo muitos, talvez mais de um terço de cada classe, os com “menos talento que o suposto para a média” ficariam condenados a fracassar pouco tempo após começar o ano letivo. O menor interesse de alguns alunos e o fato de que muitos não possam seguir o ritmo da aula aumentaria as conversações e o nível de indisciplina, reduzindo ainda mais a atenção que se dá aos professores. Além disso, os professores estariam menos preparados que os que dão aulas aos alunos de maior nível socioeconômico. Muitos deles não teriam formação em pedagogia e nem sempre usariam métodos que facilitam a aprendizagem. A esse respeito, um estudo venezuelano sobre o funcionamento das aulas encontrou que só 40% do tempo destinado a dar aulas era usado efetivamente para o ensino. A metade do tempo se perderia em ócio e em mudança de atividades (cf. Rodriguez, 1990). No Chile, entre 50% e 64% do tempo dos docentes se destinaria ao ensino e 22% a 29%, a controlar a disciplina. (cf. Filp, Cardemil et al., 1987). Casos similares foram detectados em outros países da América Latina. Essa má utilização do tempo estaria vinculada à falta de tradição de trabalho de monitoria ou individualizado na região.

Nessas condições, os alunos de escolas tradicionais – em especial os de níveis socioeconômicos mais baixos – não teriam oportunidades para pensar de forma autônoma e para comunicar-se eficientemente por escrito. Investigações baseadas na observação das aulas sugerem que os alunos das escolas tradicionais, seja qual for seu nível socioeconômico, têm poucas oportunidades para desenvolver um pensamento autônomo. O pensamento próprio ocorreria quando o aluno faz perguntas interessantes, escreve e toma decisões sobre as experiências de aprendizagem que impliquem algo mais que “prestar ou não atenção no professor”. Essas atividades seriam muito raras numa escola tradicional, os professores tenderiam a aceitar as perguntas relacionadas somente com o tópico tratado (geralmente aborrecido) e a pergunta original seria desviada ou adiada. Muitas das perguntas dos professores só pediriam uma repetição carente de sentido e não impulsionariam o desenvolvimento do pensamento. Não haveria incentivo para os professores solicitarem composições livres, já que, posteriormente, deveriam avaliá-las e comentá-las em seu tempo livre, sendo que

a organização da escola tradicional não permitiria fazer esse trabalho na jornada diária. Portanto, a escrita livre se minimizaria e a maioria dos alunos somente escreveria umas duas páginas por ano, como foi detectado em investigações e em visitas a escolas (geralmente se solicita aos estudantes escrever uma página sobre as férias ou alguma efeméride nacional). Para Schiefelbein, o método de ensino frontal, baseado em copiar da lousa e memorizar informação, não permitiria ao aluno tomar decisão alguma. Seria o professor quem transmitiria ou elegeria, por exemplo, que animal doméstico se estudará e, não tendo tempo para preparar suas aulas, costumaria tomar o exemplo de animal que lhe deram no curso de formação para o magistério. Em todo caso, como fonte de conhecimento, o professor estaria em posição desvantajosa em relação à TV, ao rádio, aos jornais e às revistas. Conclui-se que, a menos que o tempo que os professores dedicam a ditar aulas, ou a copiar na lousa, seja drasticamente reduzido, não haverá oportunidades para que os alunos utilizem sua capacidade de pensar.

Essa análise do papel do professor sugere que ele deveria atuar como animador e supervisor de alunos envolvidos em estimulantes atividades de aprendizagem para cumprir as tarefas que, no entender de Schiefelbein, caracterizariam uma educação adequada a uma sociedade democrática e economicamente eficiente. Esse papel “mais profissional” do professor exigiria reduzir a quantidade de tempo destinada a entregar informação rotineira a alunos. Para aquele pesquisador, a redução da entrega de instruções e informações rotineiras se conseguiria gerando-se uma relação mais direta entre o aluno e o conhecimento mediante módulos de aprendizagem adequados, bem como estimulando sua participação em trabalhos de grupo e na comunicação escrita. Isso permitiria incrementar o tempo que o professor destina a identificar problemas de aprendizagem individuais e a dar-lhes soluções adequadas para que, em definitivo, dominem os objetivos de aprendizagem. Desse ponto de vista, a chave para superar a função fundamental de “transmissor” de informação estaria na qualidade dos materiais educativos, tanto textos quanto módulos, proporcionados aos alunos. Eventualmente se utilizariam os novos avanços tecnológicos em matéria de informação e comunicação que tendem a ir-se introduzindo nas escolas. Ele acredita também ser possível “elevar a qualidade da educação” mediante o uso de recursos adicionais a fim de: atender os alunos em grupos menores, atendê-los

com especialistas em educação compensatória ou especial, usar horários flexíveis, prover atenção de monitores, dispor de pessoal que coordene uma atenção dos pais, utilizar orientadores e psicólogos ou usar instrução assistida por computador. Salienta, ainda, que muitas dessas estratégias envolvem uma mudança do modelo tradicional frontal e um incremento considerável dos recursos destinados até agora ao setor educação.

Uma mudança dessa natureza, entretanto, tem pela frente dificuldades como a da experiência prévia dos professores, pois a maioria deles passaram ao menos doze anos (e alguns até dezoito anos) sentados e quietos enquanto seu professor lhes falava ou escrevia na lousa, descrevendo fatos, dando definições e afirmações que tiveram que memorizar. Cerca de 80% dos professores fizeram escolas normais ou cursos superiores de pedagogia onde foram instruídos no uso de metodologias de ensino ativo e memorizaram os passos para sua prática ou as características dos modelos pedagógicos disponíveis. Mas Schiefelbein acredita que muito poucos docentes teriam tomado parte alguma vez em sua vida em um processo pedagógico de aprendizagem ativa. A maioria nunca teria sido instruída sobre como ensinar a ler e, quando isso ocorreu, muito poucos teriam praticado os métodos descritos. Em muitos casos, a solidão do professor que só conversa com alunos “não educados” o acostumaria à forma de responder ou conversar das crianças e reduziria seu possível crescimento profissional. Em resumo, muito poucos docentes da América Latina poderiam tomar a decisão de (por iniciativa própria) ensinar empregando um método ativo, porque esse método não foi usado durante sua formação docente, nem tampouco em sua educação primária e secundária.

Quando o professor transmite a informação, não poderia aproveitar em suas aulas a grande capacidade de seus alunos para conversar entre eles sobre o tema, a grande informação acumulada que teriam, nem seu desejo de saber o que desconhecem. Isto se deveria, em grande parte, à necessidade de silêncio de um professor que tem que fazer ouvir sua mensagem vocal através do ruído durante longas horas. Por isso, costumaria temer que se gere desordem ou que os alunos conversem em voz alta, já que, então, deveria elevar ainda mais sua voz, a fim de que suas instruções sejam escutadas por cima do ruído. Com o tempo, a quarta

parte dos professores contraem doenças na garganta. Por sua vez, o livro didático clássico costumaria ser muito extenso, aborrecido, cheio de dados insossos, carente de desafios, desprovido de substância e praticamente ineficaz com relação ao desenvolvimento do raciocínio.

Por essas razões, Schiefelbein entende que o melhor seria “dispor de melhores professores, bons materiais e uma família interessada na educação de seus filhos”. Como tomaria muito tempo conseguir todas essas mudanças (não sendo factíveis com o financiamento disponível), acredita ser possível aplicar uma estratégia de curto prazo que permita “elevar a qualidade” e que seja consistente com o “ideal de longo prazo”. Para mudar em curto prazo a prática docente, que está determinada em grande medida pela tradição, seria necessário introduzir algum elemento novo capaz de gerar uma interação distinta entre os que atuam na sala de aula. Esse novo elemento deveria, além disso, permitir avançar para o tipo ideal de aprendizagem, no qual o aluno seria guiado por um professor que soubesse formular perguntas estimulantes e gerar situações de aprendizagem atrativas.

Essa aprendizagem ideal requereria que o professor não usasse todo seu tempo em transmitir informações ou instruções para, em vez disso, desempenhar um novo papel profissional. Schiefelbein faz propostas que ainda se prendem ao modelo de educação escolar transmissor, antes de tudo porque acredita que, para atingir o novo papel profissional do professor, entre o aluno e ele, deva-se escolher o primeiro, por ser o elemento com quem pode ser mais fácil iniciar a mudança. O aluno costumaria estar disposto a seguir as indicações (na medida em que gerem uma experiência de interesse), ao passo que as estratégias de mudança do professor, até o momento, não viriam mostrando êxito. Para centrar a estratégia no aluno, propõe-se que todas as instruções rotineiras que o professor entrega se dêem por escrito ao aluno, por meio do que se denomina módulo de autoaprendizagem. Com esse módulo, liberar-se-ia o tempo correspondente do professor para que o dedicasse a realizar as atividades de supervisão e animação que só um professor pode efetuar. O rotineiro nesse caso consistiria nas instruções para realizar uma experiência de aprendizagem similar à que fosse gerada por “um dos melhores professores do país ou do mundo”. O aluno ficaria entretido – talvez pela primeira vez – porque participaria de uma experiência desenhada “pelos

melhores especialistas”. De sua parte, o professor, não tendo que dedicar todo seu tempo a transmitir informação – talvez pela primeira vez em sua vida – teria tempo para detectar os problemas de seus alunos e, em alguns casos (ou na maioria deles) resolvê-los. O argumento em favor dessa proposta – ainda preso ao modelo escolar predominante - faz analogia entre o professor e o médico, para quem não se pede que prepare um remédio, exigindo-se dele apenas que saiba qual o remédio apropriado. Da mesma maneira, o professor deveria poder eleger o material adequado, mas não estar obrigado a prepará-lo artesanalmente. O professor deixaria de ser um autômato (toca-discos ou gravador) que transmite instruções e atuaria como um profissional capaz de avaliar e animar um processo que ele mesmo haveria selecionado como mais adequado para cada grupo de alunos.

Para Schiefelbein, o uso de módulos de autoaprendizagem permitiria mudar a forma de pensar do professor através de três maneiras diferentes: (i) ao ver como os alunos descrevem e investigam ao seguirem as instruções dos módulos (sempre que os módulos sejam bem preparados) e aceitar que não há uma única resposta para as perguntas e problemas; (ii) ao responder as perguntas das crianças, que são simples e que podem ser analisadas sem maior problema e (iii) ao constatar que é mais agradável trabalhar dessa maneira porque os alunos e o próprio professor aprendem e geram novos conhecimentos. Na medida em que os alunos pesquisam, o professor também começaria a investigar com eles. Paralelamente, propõe-se aperfeiçoar professores por meio de oficinas nas quais eles usariam ou aplicariam os módulos (tal como logo o fariam com seus alunos) e refletiriam sobre os problemas e êxitos da sua prática diária.

Toda a estratégia está baseada na “boa qualidade” dos módulos. Estes teriam que ser feitos pelos “melhores especialistas”, responder a critérios de avaliação, ser experimentados por “bons professores” regentes e reformulados de acordo com seus conselhos, quer dizer, ser o resultado de um desenho cuidadoso e de uma séria avaliação formativa. Se bem que os módulos possam ser iguais para todo o território de um país, aponta-se também a necessidade de que suas instruções obriguem o aluno a olhar seu contexto e usar seu conhecimento prévio. A mudança que o módulo geraria na interação dentro da sala de aula seria simples,

porque só mudaria a posição do professor da frente da sala para o lado de cada grupo. A mudança não geraria oposição ou tensões no professor e, no entanto, com ela, acredita Schiefelbein, tudo se modificaria. Em resumo, o processo de aprender o novo papel seria facilitado com os professores tendo a oportunidade de atuar em uma situação diferente e experimentar pessoalmente as “boas qualidades de um método distinto”. Isso poderia ser feito em visita a uma escola de demonstração ou laboratório que funcionasse em condições similares à média. Essas escolas de demonstração seriam um elemento central da mudança de estratégia, nas quais os professores *experts* praticariam, os professores principiantes aprenderiam as técnicas e os pesquisadores as estudariam.

Com preocupações semelhantes, Prawda & Velez (1992) destacam informações da Unesco (Unesco-Orealc, 1990), apontando uma taxa de escolarização primária de 86%, em 1987, cerca de 5% maior que a registrada no princípio da década de oitenta. Apesar dessa conquista notável, a evidência disponível mostraria que a qualidade da educação, medida em termos de conquistas cognitivas em linguagem e matemática “deixa muito a desejar” em toda a região. Esses autores detectaram alguns determinantes do rendimento em língua e matemática, utilizando evidência empírica dos graduados de escolas primárias públicas no México. Com base nessa evidência, afirmam que: a educação pré-escolar impacta positivamente no rendimento acadêmico dos alunos de escolas primárias; alunos que egressam das escolas primárias com mais idade, possivelmente por reprovação, deserção e/ou entrada tardia na escola primária, têm um rendimento acadêmico mais baixo que os que egressam em idade normal; os homens registram melhor rendimento que as mulheres; a precariedade dos lares repercute negativamente no rendimento dos estudantes; a escolaridade dos pais, mas sobretudo da mãe, está positivamente correlacionada com o rendimento escolar de seus filhos; estudantes que vivem em seu lar com ambos os pais rendem academicamente melhor que aqueles que vivem com um só dos pais; e os estudantes que são das entidades federativas “mais desenvolvidas educativamente registram maiores rendimentos acadêmicos”.

Essa espécie de procura dos fatores determinantes de fracasso ou sucesso escolar vem marcando o debate sobre a qualidade da educação escolar. Também para Bernal (1992), a vontade e o interesse têm sido crescentes na busca da excelência

educativa, em um número apreciável de países latino-americanos. As razões que geralmente explicam esse interesse estariam associadas à necessidade de superar os obstáculos que incidem nos baixos rendimentos acadêmicos, particularmente na ocorrência de evasão e de reprovação. Mas o interesse também estaria associado à escassa relevância social que as aprendizagens oferecidas pela escola refletem. Essa relevância corresponderia usualmente a critérios que emanam da demanda externa ao sistema educativo, tais como: a satisfação das necessidades básicas das pessoas (saúde, nutrição, habitação etc.); os direitos humanos, a convivência democrática, a cultura científica e técnica, a atenção aos requerimentos produtivos e de emprego, o meio ambiente são e sustentável, a identidade nacional, a luta contra a violência e as drogas e a redução das inaceitáveis assimetrias econômicas e sociais entre os diversos grupos da população.

A relação de interdependência entre a educação e seu entorno social e econômico ocorreria por ela ser um fator e, ao mesmo tempo, um produto da sociedade da qual se nutre e para a qual deveria reverter seus benefícios. Seria ingenuidade conceber “a educação assumindo por si mesma” a promoção das mudanças sociais requeridas, por isso, Bernal pretende que se consiga “uma educação de qualidade”, que valorize e aproveite o positivo da mudança e que, junto a outros fatores da sociedade, constitua-se em meio capaz de contribuir e mobilizar, criar e recolocar as condições indispensáveis para a conquista de maiores níveis de progresso econômico, equidade social e bem-estar pessoal, atributos de todo projeto que esteja essencialmente centrado no desenvolvimento humano. No entanto, assinala com sensatez que é difícil encontrar um conceito de qualidade da educação que sirva a todos os países, a todas as gerações de população e modelos de sociedade.¹³ Lembra que a qualidade é sempre um termo relativo que admite comparações e que cada nação, de acordo com seus requerimentos e expectativas socioeducativas, da mesma forma que no marco de suas definições políticas, concebe seu ideal de educação, as normas e o papel que devem jogar os agentes e

¹³ Entre os diversos autores que reconhecem essa necessária variabilidade do que se pode entender como qualidade da educação, uma análise particularmente sugestiva se encontra em Risopatrón (1990).

atores educativos (escola, estudantes, pais de família, meios de comunicação etc.) para assegurar sua cristalização.

Empenhado em ir além do uso retórico da expressão “qualidade da educação”, Lafourcade (1988) assinala que esta, no marco dos sistemas educativos, admite uma variedade de interpretações segundo a concepção que se sustente sobre o que caracteriza a condição humana, sobre seu papel no espaço de uma realidade sócio-política dada e sobre o que se considere pertinente que as instituições educativas proporcionem a cada um dos níveis de ensino que se estabeleçam. Assim, uma educação de qualidade poderia significar a que possibilita o domínio de um saber desinteressado que se manifesta na aquisição de uma cultura científica ou literária; a que desenvolve a máxima capacidade para gerar riqueza ou converter alguém em um “recurso humano” idôneo para contribuir com o aparato produtivo; a que promove o suficiente o espírito crítico e fortalece o compromisso para transformar uma realidade social submetida ao império de uma estrutura de poder que beneficia somente uns poucos etc.

Dada essa variabilidade, a busca do maior esclarecimento sobre o que se considera uma educação de qualidade seria absolutamente necessária como base para orientar a avaliação dos fenômenos da educação escolar, tanto do que se inclui no nível normativo (propósitos e princípios) como do que se proponha para conseguirlo e dos produtos educativos que se alcancem. Assim, por exemplo, se se pretende que, de acordo com uma particular visão da realidade social, as pessoas devam ser educadas para reproduzir no essencial uma ordem estabelecida, sem entrar em consideração a quantos e a quem tal ordem beneficia, afirmar-se-á que a educação é de qualidade se seus propósitos expressam do modo mais claro possível dita ideologia e se as pessoas que se educam refletem, como produto do aprendido, o mais elevado conformismo com o existente, o maior respeito pelo sistema de normas que o traduz e o máximo acatamento à estrutura de poder que o sustenta. Nesse sentido, uma política de melhoramento da qualidade da educação se orientaria para aprofundar o conteúdo de dita concepção e a proporcionar a máxima excelência nos meios para obter resultados que, a partir de tal óptica, seriam apreciados como de máxima qualidade. Nesses termos, poder-se-ia sugerir uma ênfase maior no estudo das “disciplinas”, um maior aperfeiçoamento dos

docentes nos “conceitos da ciência”, da matemática ou dos idiomas estrangeiros, um sistema de supervisão do ensino mais estrito, uma total disciplina nas aulas, a aplicação contínua de exames que meçam a quantidade dos conhecimentos adquiridos etc.

Em caso contrário, ao se estabelecer que as pessoas devem ser educadas para atuar de modo crítico, criativo, comprometido com a transformação de uma ordem socioeconômica que escassamente garante uma real igualdade de possibilidades e oportunidades, então, considerar-se-á que uma educação é de qualidade se as pessoas, por exemplo, utilizam sua imaginação e a preparação adquirida na produção de novos conhecimentos de utilidade social; se incentivam a recuperação da capacidade de integração dos setores marginalizados à sociedade; se contribuem na geração de maior produtividade econômica do país em benefício de todos e em especial dos que menos têm; se colaboram na criação de novas formas de expressão cultural emergentes das idiossincráticas bases de sensibilidade que se produzirão na realidade recuperada por esse esforço comum etc.

Uma política de melhoramento da qualidade que seja coerente com essa concepção, acredita Lafourcade, deveria apontar para fortalecer amplos espaços de decisão nas instituições, conseguir maior participação da sociedade em importantes aspectos de suas atividades e enfatizar formas de aprendizagem que proporcionem oportunidade para descobrir o valor do que se aprende e seu uso funcional. Deveria também sublinhar a necessidade da autocrítica entre os atores e agentes dos processos educativos como forma de observar seus déficits e definir modos de autoaperfeiçoamento, assim como tornar públicos seus ganhos educativos e discutir os níveis alcançados com os membros das comunidades etc. Nesse mesmo sentido, uma das tarefas prioritárias que se imporiam em todo projeto relativo à promoção de uma educação de qualidade seria atingir, por meio de um amplo debate, certo mínimo de coincidências sobre a variedade de pontos de vista que se sustentam. Não só sobre questões excessivamente gerais, com as quais comumente se concorda, mas centralmente sobre aspectos que representam um maior grau de concreção. Isso permitiria elucidar se a busca de uma maior

qualidade significa “fazer o melhor do mesmo” ou operar sobre a base de um verdadeiro salto qualitativo a partir do existente.

Concidindo com Lafourcade (1998), Bernal vincula o projeto educativo com a qualidade das aprendizagens, entendendo que uma sociedade que decida formar seus membros para atuar de modo crítico, criativo e comprometido com a construção de uma ordem social mais equitativa, justa e idônea para a realização material e espiritual de todos, demandará – para ser coerente com essa intenção – uma “educação de qualidade”, na qual os sujeitos deverão receber as oportunidades de criar, recriar, produzir e aportar de maneira consciente e eficaz, os conhecimentos, valores e processos que façam possível a construção desse novo modelo social. Estabelecido que a qualidade pode expressar diversas concepções educativas, diferentes autores se dedicaram a construir tipologias dessas concepções, entre eles, Malkova (1989), que aponta quatro enfoques educativos que servem de referentes de qualidade. O enfoque tecnocrático acentuaria a importância de algumas disciplinas, preferencialmente aquelas associadas a ciências como a matemática, a física, a química, a biologia, a tecnologia, a informática, a telemática e outras. O enfoque academicista seria reconhecido em geral pela importância desmedida que outorga ao domínio dos conteúdos em detrimento das aprendizagens de atitudes, das habilidades e destrezas. Nesse enfoque, as disciplinas, mais que o desenvolvimento do educando, representariam o centro da atenção da escola. O enfoque de capital humano enfatizaria particularmente a formação de um sujeito competitivo no emprego e na empresa, em um recurso humano para a produção e o aumento da renda nacional. O enfoque humanista integrado focalizaria sua atenção no desenvolvimento multidimensional da criança, do jovem e do adulto, como sujeitos que têm um potencial de aprendizagem que o ensino devidamente orientado deveria ser capaz de liberar e desenvolver. O sujeito que aprende deveria participar ativamente na construção de sua própria aprendizagem e não ser só um reprodutor de conhecimentos de outros. Toda aprendizagem significativa deveria incluir também, além da cognitiva, as dimensões afetivas, sociais e valorativas.

Dentro dessa concepção chamada humanista integrada, a educação é um direito fundamental da pessoa e uma condição necessária para desenvolver plenamente suas capacidades, para permitir-lhe viver dignamente e contribuir para seu progresso individual e social. Bernal acredita que esse enfoque possibilitaria configurar um modelo pedagógico moderno, pertinente e eficiente. Com tais características, o modelo promoveria aprendizagens significativas e funcionais. A aprendizagem é classificada como significativa quando, além de a mensagem ser clara, é assimilável e relacionável; quando existe motivação da parte do sujeito para relacionar o que aprende com os conhecimentos e atitudes previamente adquiridas, quando adquire sentido o que aprende e contextualiza as experiências e situações educativas. Além de significativa, a aprendizagem poderá ser funcional quando o aprendido pode ser aplicável a situações concretas com as quais o educando se enfrenta (Coll, 1991). Trata-se de construcionismo considerado complementar à idéia de um desenho ou plano curricular que oriente e estimule as aprendizagens, localizando o educando no centro e como protagonista de um processo de participação ativa, criando, imaginando, descobrindo, experimentando e construindo conhecimentos, destrezas e valores, segundo suas próprias experiências, potencialidades e interesses e “em função de um projeto educativo e de sociedade”.

Bernal pensa, com razão, que tal concepção esteja em sintonia com o espírito da Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), já que esta suporia um novo paradigma educativo, caracterizado por dar um marcado acento e valor às aprendizagens significativas e funcionais, mais que à transmissão mecânica de conhecimento, bem como por trazer uma visão renovadora da educação, que permite melhor aproveitamento do incremento da informação e da capacidade de comunicação. Essa maneira de ver implicaria também uma reconceituação do modelo educativo e, portanto, uma revisão integral do currículo, da formação e capacitação docente e dos outros atores educativos; do significado e alcance da avaliação curricular e das aprendizagens; do papel da comunidade e dos agentes sociais na educação e do emprego de multimeios para assegurar aprendizagens relevantes. Mais que um fim em si mesma, a educação básica estaria sendo considerada um meio para ascender a estágios superiores de desenvolvimento humano.

Além dessa abrangente mudança de paradigma, Bernal chama a atenção para as inovações, que representariam usualmente uma transformação em um ou vários componentes de um sistema existente, mantendo frente a este uma função crítica. Uma vez generalizada, deixaria de ser inovação para converter-se em uma prática permanente e institucionalizada do sistema e um elemento gerador de mudanças no mesmo. A inovação é reconhecida comumente (Unesco, 1980; Havelock & Huberman, 1980) como mais flexível, dinâmica e indutora de mudanças em série que uma reforma, em sua aplicação e difusão. A partir dos anos 80, notou-se uma marcada tendência à introdução de inovações que impactam a qualidade das aprendizagens. Dentre tais iniciativas, pode ser identificada a busca de uma maior atualização, flexibilidade e pertinência do currículo, o uso de metodologias ativas para aprendizagens significativas, a ênfase na capacidade de gestão e de decisão das unidades escolares, a ampliação e o melhor uso do tempo destinado à tarefa docente, a procura de aperfeiçoamento da formação, do desempenho e do compromisso dos docentes, dirigentes e técnicos. Outras, ainda, apontam para fortalecer os vínculos entre o lar, a comunidade e a escola em favor do fazer pedagógico, ou se dirigem à investigação e à avaliação do rendimento acadêmico e dos fatores que nele mais influem. Haveria também as iniciativas de produção e dotação de equipamentos e materiais educativos, de elaboração e publicação de textos e guias curriculares para estudantes e docentes, de introdução da informática como recurso de aprendizagem e de aproveitamento dos meios de comunicação social com fins educativos (rádio, TV, imprensa escrita etc.).

A realidade da Costa Rica é dada como exemplo por Bernal, no qual iniciativas inovadoras como essas se articulam por meio da política explícita de adequação curricular promovida pelo Ministério da Educação. Tal política representaria um processo permanente de ajuste e enriquecimento do currículo nacional, para assegurar-lhe a funcionalidade, a pertinência e relevância requeridas para atingir aprendizagens de qualidade, coerentes com as necessidades, interesses e experiências do sujeito que aprende e de seu entorno cultural e social. Esse processo implicaria uma inserção do docente, dirigente e membros da comunidade no conhecimento científico da realidade local, institucional e da criança; e o desenvolvimento de alternativas para o tratamento curricular destes resultados em função do fazer formativo. Essa estratégia teria um grande significado como

política educativa, como conceito, como método para atingir aprendizagens eficazes, como instrumento de apoio ao trabalho do docente e como meio de articular lar, comunidade e escola. Nesse sentido, propõe-se também a capacitação dos atores educativos: os docentes, diretores, supervisores, assessores, pais de família e outros membros da comunidade. Espera-se que o docente como ponto focal desse esforço tenha a oportunidade de ensinar a criança a pensar, criar, estudar e aprender por conta própria; de conhecer o sujeito de aprendizagem em sua própria situação individual e em seu contexto cultural e institucional; e de converter seu papel de transmissor de informação em um papel de animador e condutor de aprendizagens significativas.

É cada vez mais comum tratar-se o tema da qualidade da educação recorrendo-se a comparações internacionais. Schiefelbein (1995) serve de exemplo novamente, acreditando que tais comparações sugerem a grande magnitude das mudanças a atingir na qualidade da educação na América Latina e Caribe, o que obrigaria a um esforço para “melhorar rapidamente”. Ele chama a atenção para o fato de quase 90% dos estudantes da Finlândia terem um rendimento superior ao dos 10% melhores alunos da Venezuela, referindo-se à distribuição da pontuação no rendimento em leitura, com crianças de 9 anos de idade (cf. Schleicher & Yip, 1994). Reafirma a existência de um consenso de que um crescimento econômico sustentado está relacionado com acumulação de conhecimento e com a velocidade da mudança tecnológica e, por conseguinte, com mudanças mais frequentes de emprego ao longo da vida (Banco Mundial, 1994a; 1994b). Um contexto como esse estaria gerando três desafios importantes para a educação: os trabalhadores do futuro teriam que ser capazes de adquirir rapidamente novas especializações, o que tornaria mais importantes as habilidades básicas adquiridas na escola primária e secundária; continuar expandindo os conhecimentos, que implicaria ampliar o papel da educação superior e dos estudos de pós-graduação; e oferecer oportunidades de recapacitação e de formação permanente que estejam ao alcance e ao longo de toda nossa vida de trabalho (Banco Mundial, 1994a; 1994b). As habilidades básicas são tomadas como correspondentes aos idiomas, à matemática e, cada vez mais, à capacidade de comunicação por escrito, assim como ao desenvolvimento da responsabilidade, criatividade e trabalho em equipe (Kamii et al, 1994). Nesse sentido, a educação consistiria, então, em adquirir habilidades

que permitam aplicar princípios de lógica ou de pensamento científico, definir problemas, coletar dados, estabelecer fatos e extrair conclusões válidas.

A aflição de Schiefelbein decorreria de os sistemas de provas objetivas mostrarem que os alunos estão aprendendo apenas a metade dos níveis esperados (que são alcançados por alunos de “boas escolas”, especialmente das privadas) e que, na 4ª série, só a metade dos alunos chegam a entender o que lêem (Chile, 1995; Argentina, 1994). As medições mostram, ainda, que inclusive a elite dos colégios privados só tem um rendimento próximo ao médio dos países desenvolvidos (Luna & Wolfe, 1993; Wolff et al, 1993). Com tais preocupações, volta-se novamente aos fatores de performance. Destaca-se que as escolas públicas de menores recursos têm um ano escolar e um horário diário mais curto e, por isso, em muitos casos, só se oferece ao aluno uma oportunidade potencial de aprendizagem menor que 800 horas anuais (comparadas com as 1200 ou mais horas oferecidas a estudantes de “boas escolas” privadas e que se aproximam da média dos países desenvolvidos). Relembra-se que, nas escolas de menores recursos, desperdiça-se uma importante porcentagem de tempo disponível para a aprendizagem em atividades não produtivas tais como fazer chamada, obter silêncio (disciplina) e interrupções. Também que as escolas multisseriadas representam entre um quinto e três quartos da totalidade das escolas e os professores que lhes são atribuídos não receberam nem formação especial nem material apropriado. Além disso, poucos dos estudantes que se graduam em educação secundária se interessariam na carreira docente devido à escassa satisfação profissional que ela oferece, originada pelos baixos salários e pelos baixos níveis de aprendizagem dos alunos. Por conseguinte, poucos professores escolheriam ensinar movidos por sua vocação e a maioria terminaria fazendo isso por não ser aceita em carreiras mais prestigiosas. Essa forma negativa de selecionar seria particularmente prejudicial, supondo-se que “ensinar é uma forma complexa de trabalho que requer elevados níveis de conhecimento formal para exercê-la com êxito” (Rowan, 1994). Esse contexto se complementa com salários que não aumentaram, greves que erodiram os níveis de rendimento escolar e sindicatos que não promoveram melhoras nos métodos de ensino. A maioria dos professores segue utilizando o método de ensino frontal e, na totalidade da aula, não atendendo às necessidades específicas dos estudantes. Aproximadamente 80%

dos professores secundários chilenos ditariam suas aulas aos alunos (Cox, 1995; Cepal, 1995). A “baixa qualidade” estaria associada a (entre outras) seis causas mutuamente relacionadas: (i) tempo de aprendizagem insuficiente, (ii) falta de insumos básicos entre os quais se incluem material de aprendizagem e professores bem formados, (iii) seleção deficiente dos futuros professores, (iv) políticas em conflito com os resultados das pesquisas, (v) atribuição negativa de insumos para estudantes pobres (incluindo indígenas) e (vi) falta de incentivos para melhorar o ensino. Schiefelbein pensa que os salários baixos poderiam ser incluídos como a sétima causa da pouca atração que apresenta a carreira docente, mas que aumentar os salários teria somente um efeito de longo prazo.

Em que pesem recorrentes tentativas como essa de isolar os fatores determinantes da boa ou má qualidade da educação escolar na América Latina, Nilson Machado faz uma interessante analogia. Cita a seguinte frase de Jean Cocteau: “A poesia é indispensável. Se eu ao menos soubesse para quê...”, afirmando que, da mesma maneira, a qualidade é considerada imprescindível mas permanece em grande parte obscuro o significado de tal necessidade (Machado, 1997a). Adverte que a implementação de programas de qualidade no âmbito do serviço público é comumente acompanhada da identificação do cliente como sendo “o conjunto da sociedade”, o que seria uma indiferenciação inaceitável. Tal ampliação no significado da palavra cliente também costumaria ocorrer quando o postulado da satisfação do cliente é transferido para o universo educacional. Neste último caso, no entanto, a torção semântica seria muito mais perigosa, uma vez que se instauraria identificação entre o cliente e o cidadão. Perigosa porque Machado vê na formação do cidadão e na construção da cidadania a caracterização mais adequada das funções da educação. A educação para a cidadania - nos mais variados países e em diferentes contextos - ter-se-ia tornado uma bandeira muito fácil de ser empunhada e um princípio cuja legitimidade não inspiraria qualquer dúvida. A não ser a que se refere ao próprio significado da expressão “educar para a cidadania”. Defende, com razão, a formulação de uma concepção de cidadania que transcenda o estatuto de uma postulação de direitos humanos, formalmente garantidos, e atribua um significado à expressão “educação para a cidadania” que ultrapasse o nível do discurso sobre a necessidade de uma contínua vigilância pela garantia dos referidos direitos.

Nesse intuito, Machado associa as noções de cidadania e de projeto em sentido amplo, caracterizando a idéia de cidadania como a construção de instrumentos legítimos de articulação entre projetos individuais e projetos coletivos. Tal articulação possibilitaria aos indivíduos, em suas ações ordinárias, onde quer que se encontrem, a participação ativa assumindo responsabilidades relativamente aos interesses e ao destino de toda a coletividade. Nesse sentido, educar para a cidadania significa: “prover os indivíduos de instrumentos para a plena realização desta participação motivada e competente, desta simbiose entre interesses pessoais e sociais, desta disposição para sentir em si as dores do mundo”. Essa maneira de ver a tarefa educacional torna imperativo conjugar o conhecimento dos direitos com a vontade de participação, o que está diretamente relacionado com a necessidade de ultrapassar uma confortável ética apenas da convicção - na qual a integridade pessoal encontra-se garantida mas não conduz a ações efetivas – apontando para uma ética da responsabilidade.

Por isso, no universo escolar, a qualidade não poderia corresponder à satisfação do cliente, como nas empresas. São muito freqüentes situações em que o “cliente” (aluno, pai ou professor) não pode ser apenas “satisfeito”, não sendo possível oferecer apenas o que ele gosta ou que ele procura. Ao educador competiria, muitas vezes, a coerção legítima, que gera a insatisfação imediata na busca de resultados ou valores que não poderão ser apreciados senão, talvez, em um futuro remoto. Também faria parte do papel do professor assumir responsabilidades diante da realidade que vivencia, ainda que isso acarrete o risco de ter-se “clientes” insatisfeitos em razão de eventuais interesses aparentemente contrariados.

Machado observa, ademais, que a existência de limites para a caracterização da qualidade através da seleção e do controle de indicadores numéricos, em geral de natureza estatística, não significa que tais indicadores sejam absolutamente inócuos. Assim, entre a capitulação diante de números “objetivos”, que dispensariam quase completamente uma atitude hermenêutica do administrador, e a imatura recusa *in limine* de qualquer quantificação, haveria um espaço imenso para a elaboração teórica de formas de apreensão mais efetivas da qualidade, por meio de indicadores quantitativos. A propósito, do ponto de vista de Bottani

(1998), uma escolha calibrada de indicadores deveria permitir aos usuários da escola, às famílias, aos docentes, aos jornalistas que se interessam por escola, aos empregadores e, sobretudo, a todos aqueles que têm a responsabilidade de dirigir as instituições educacionais, adquirir, rapidamente, uma idéia correta sobre a qualidade da escola e do ensino. Ele ressalta, porém, algo que vem sendo cada vez mais esquecido, ou seja, não obstante a forma numérica, os indicadores não são medidas precisas da atividade dos sistemas educacionais. Considerados isoladamente, são sinais relativamente atraentes e oportunos sobre aquilo que ocorre no interior da escola. Por exemplo, o número de horas de ensino por ano dos professores de escola primária é uma informação útil, mas de relevo limitado sobre as condições de trabalho dos docentes. Um indicador como esse passaria a ser muito mais interessante quando se combinasse com o nível dos salários e com o número de alunos por classe.

Talvez mais importante tenha sido Bottani afirmar que os indicadores não permitem formular um juízo sobre a qualidade de um sistema educacional e muito menos demonstrar a sua superioridade com respeito a um outro. A melhoria da precisão e do grau de comparabilidade dos indicadores expõe, ainda, a um duplo risco: antes de tudo, aquele de se elaborar listas de mérito entre sistemas educacionais bons e menos bons; em segundo lugar, aquele de considerar os indicadores e, em particular, a média internacional de seus valores como critério de avaliação e como padrão de referência. Ao contrário do que vem sendo a tendência do debate sobre a qualidade da educação escolar, a análise de Bottani ressalta que os indicadores não podem fornecer nem impor padrões internacionais. Os indicadores não estariam “acima da desordem”, por serem variáveis totalmente relativas, com as quais é necessário lidar com cautela, apesar de sua aparente pureza. Seus valores representam médias do quanto se consegue fazer em cada um dos países e não dos objetivos a serem alcançados. Em cada país, cada sociedade elaboraria e determinaria, às vezes, passando por um longo e difícil debate interno, os próprios objetivos educacionais. Portanto, a posição de cada país nas listas de mérito, relativas aos vários indicadores, dependeria, antes de tudo, da ordem de prioridade que um país assinalou para si num campo educacional. Assim sendo, a graduação de países segundo um indicador específico não ratificaria nem a superioridade nem as insuficiências de uma determinada política educacional em

relação a uma outra, salvo nos casos em que os indicadores medem a obtenção de objetivos análogos.

A mesma importância está em chamar a atenção para o fato de os indicadores não permitirem fornecer explicações causais de fenômenos medidos, por exemplo, o nível de conhecimentos aprendidos em matemática pelos alunos de 3º ano. Os resultados da pesquisa TIMSS (Third International Mathematics and Sciences Study) sobre o conhecimento em matemática e ciências mostram que os países onde os alunos conseguem pontuações elevadas são também aqueles que gastam menos por aluno de escola média, segundo medição da IEA-International Association for the Evaluation of Education Achievement. De acordo com Bottani, a aproximação desses dois dados – os resultados da pesquisa TIMSS e o gasto por aluno – induz a destruir um dos mitos que motivaram a ação de centenas de militantes da causa da educação, ou seja, que quem gasta mais com escola gasta melhor.

Apesar dos numerosos problemas originados pela produção e uso dos indicadores, eles viriam se impondo no plano internacional como instrumento de análise no campo da educação repentinamente a partir dos anos 90. Reconhecendo haver muitos fatores concorrendo para determinar o interesse por medidas entre si comparáveis dos serviços prestados pelos sistemas educacionais, Bottani assinala três. Primeiro, a globalização da competição econômica, para a qual o desenvolvimento e o controle da informação são já há muito tempo um elemento determinante. A capacidade de um país gerar, dirigir e transmitir conhecimentos teria se tornado uma das chaves do sucesso econômico e um inegável fator de superioridade. Em segundo lugar, haveria o desgaste da confiança da opinião pública na capacidade da escola para preparar adequadamente as novas gerações e aceitar os desafios profissionais, culturais, sociais e econômicos da sociedade contemporânea. Um terceiro fator a atrair a atenção sobre os indicadores seria a demanda, agora muito difundida, de controles severos sobre a qualidade dos serviços e da administração pública (*public management*). Teria acabado a época das avaliações de políticas educacionais fixadas unicamente no valor do nível dos investimentos, tornando necessário demonstrar que se está em condições de dirigir de modo cauteloso os fundos públicos, além de se evitarem os desperdícios. Pois

são consideradas boas políticas aquelas capazes de satisfazer os clientes, fazer funcionar bem os serviços e até inovar sem onerar o tesouro público.

Bottani afirma que as instâncias políticas e científicas que operam no interior da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) entendem que somente uma reorientação no sentido da *lifelong learning* (aprendizagem durante todo o decorrer da existência) permitirá às organizações educacionais preparar as novas gerações para se inserir com melhores chances de sucesso nas sociedades futuras. Em consonância com essa perspectiva, Tedesco (1994) admite ter sido superado o conceito segundo o qual mais anos de estudo estavam associados linearmente a maior produtividade e a maior participação social. Não obstante os esforços realizados para aumentar a cobertura do sistema educativo terem sido enormes, os países onde a expansão quantitativa foi exitosa estariam comprovando que os resultados obtidos não são congruentes com o esforço realizado tanto pelos governos como pelas famílias. As taxas de repetência muito altas ou ganhos de aprendizagem muito baixos indicariam que, mesmo para resolver o problema da cobertura, é necessário modificar a qualidade da oferta educativa. Essa ênfase na qualidade estaria reforçada pelas mudanças nas demandas sociais por educação. As modificações tecnológicas e organizacionais nos locais de trabalho, assim como o “fortalecimento da democracia política”, estariam exigindo um comportamento cidadão baseado no desenvolvimento de certas capacidades que os sistemas educativos tradicionais não promovem de forma sistemática: domínio dos códigos nos quais circula a informação, capacidade para processar a informação, para resolver problemas, para trabalhar em equipe, para expressar demandas.

Para Tedesco, o problema consiste em definir como se ensinam ou se desenvolvem essas capacidades. Sobre isso, a experiência das reformas curriculares e pedagógicas já efetuadas geraria duas grandes perguntas. A primeira se refere à possibilidade de definir políticas sobre métodos de aprendizagem. Nesse sentido, a experiência internacional indica que existe uma grande diversidade de procedimentos e que os métodos são definidos pelos docentes, mesmo em casos em que existem fortes regulações e normas exaustivas. A estratégia alternativa à definição de políticas ou normas sobre métodos de

aprendizagem consistiria em fortalecer o profissionalismo dos docente através de sua formação inicial e em serviço. A segunda pergunta é tecnicamente mais complexa. As teorias da aprendizagem teriam resolvido relativamente bem o problema de como se aprendem conceitos científicos ou informações, mas os novos desafios colocam o problema de como se aprendem ou desenvolvem capacidades, valores e atitudes. Problema muito distinto e, de certa forma, contraditório com os juízos sobre qualidade baseados em rendimento em testes, uma vez que estes mostram o problema da aprendizagem estritamente relacionado ao chamado domínio cognitivo. Naqueles desafios, as respostas são menos categóricas, tanto do ponto de vista da teoria da aprendizagem como de suas aplicações em unidades escolares.

Mesmo quanto ao domínio cognitivo, costuma-se não levar em consideração que o conhecimento passa por uma série de transformações para se tornar conhecimento escolar. Segundo afirma Santos (1995), esse processo de transformações inclui, dentre outros, a segmentação do conteúdo, cortes, simplificação, a organização progressiva do conteúdo e sua transformação em lições, em exercícios e questões de avaliação. Por esse mecanismo de transposição didática é que se tornaria possível transformar o conhecimento em saber escolar. O mesmo mecanismo se assentaria em pressupostos que permitem definir critérios de inclusão e de exclusão do conhecimento à prática curricular. A seleção dos conteúdos, no nível da prática pedagógica das diferentes matérias ou disciplinas escolares, estaria relacionada com as possibilidades de maior realização da transposição didática. Dessa forma, os conhecimentos mais facilmente integráveis ao currículo, sobretudo no nível da sala de aula, seriam aqueles que mais plenamente se adaptam ou mais facilmente se submetem ao processo de transposição didática. Essa formulação é sugestiva para entender porque o saber escolar é freqüentemente tão distante de ser conhecimento necessário às demandas da vida social extraescolar.

Deve ser levada em consideração também para conceber o currículo como uma produção permanente e não como um conjunto de assuntos e atividades oficialmente estabelecido. Não seria, portanto, suficiente modificá-lo periodicamente, ainda que esse conjunto fosse proposto somente como orientação

da prática educacional, concebido como “parâmetros”. A esse respeito, uma descrição sumária do processo de elaboração dos PCN (Parâmetros Curriculares Nacionais) estabelecidos pelo MEC para o Brasil pode ser encontrada na abordagem de Moreira (1996). Os PCN foram oficialmente propostos como instrumento promotor da qualidade do ensino, pretendendo-se que orientem e aperfeiçoem o trabalho pedagógico nas escolas. Consoante tal intenção, propõem-se objetivos, conteúdos essenciais, critérios de avaliação e orientações didáticas. Moreira questiona a forma adotada pelo MEC para atender à determinação constitucional que demanda definição de conteúdos mínimos, mas que não especifica nem o significado da expressão nem a quem cabe essa definição. Coerentemente, pergunta o que se deve conceber por conteúdos mínimos, como defini-los e organizá-los. Pergunta também se tais conteúdos correspondem a áreas do conhecimento, a disciplinas de grades curriculares, a conteúdos “essenciais” dessas disciplinas, a eixos em torno dos quais os currículos deverão girar, ou a princípios de seleção e de organização dos conteúdos. Ele combate a suposição de que haveria conteúdos essenciais a ser ensinados em todas as escolas e chama de ambíguo o reconhecimento simultâneo da diversidade cultural que marca o país. O seu questionamento permite presumir que a adoção de certos conteúdos comuns tenderia a coincidir com conteúdos favoráveis ou pertinentes aos grupos socialmente dominantes. As afirmativas usadas para justificar a preocupação com o “comum” constituiriam declarações de intenção genéricas que secundarizariam os conflitos e as desigualdades presentes na sociedade brasileira e que, conseqüentemente, apresentariam uma zona de sombra pouco propícia ao desenvolvimento de um processo de escolarização comprometido com a justiça social. Passar-se-ia a priorizar, enfim, a homogeneização cultural, o cultivo de conhecimentos e valores supostamente úteis e necessários a todos.

Essas questões são convenientes quando se tem em conta que, como diz Forquin (1996), não somente o passado, também o presente é filtrado e reinterpretado pelo currículo, suas idéias, os conhecimentos, as técnicas e as práticas existentes num momento dado no interior de uma sociedade, embora apenas uma ínfima parte desse universo ocupe lugar nos programas escolares e se torne objeto de ensino. Essas seleções, necessárias pela impossibilidade de se ensinar de tudo, são também notavelmente variáveis, instáveis e “contestáveis”. A escola exerce desse

modo um papel essencial na fabricação da memória coletiva, num trabalho permanente de memória e de esquecimento, que se traduz nos programas escolares e que depende também das relações de força que se estabelecem entre grupos que buscam garantir o controle dos dispositivos educacionais.

Para os pesquisadores em currículo, segundo entende Lopes (1997), a cultura de uma sociedade é o conteúdo substancial do processo educativo e o currículo é a forma institucionalizada de transmitir e reelaborá-la. Uma perspectiva tradicional de currículo, entretanto, entenderia o processo educacional apenas como transmissão de conhecimentos, previamente selecionados a partir de critérios epistemologicamente neutros, concebendo a cultura de uma sociedade como unitária, homogênea e universal. Os que se guiam por essa perspectiva “acreditariam” na existência de uma cultura aceita e praticada, indiscutivelmente valorizada, que deve ser transmitida na escola, em nome da continuidade cultural da sociedade como um todo. Nesse caso, a seleção cultural não seria problematizada, mascarando-se seus aspectos conflituosos. A própria sociedade estaria analisada sob uma óptica funcionalista, sem serem considerados os embates de classe e o domínio dos meios de produção por uma classe, determinante da divisão social do trabalho e do conhecimento. Na tradição crítica, ao contrário, o currículo seria concebido como um terreno de produção e criação simbólica, no qual os conhecimentos são “continuamente (re)construídos”.

Essa idéia da educação como processo de produção de conhecimento, entretanto, assume uma feição peculiar e totalmente distinta no quadro da reflexão piagetiana. Rosso, Becker & Taglieber (1998) destacam a importância daquilo que as estruturas mentais presentes no ato de assimilar e acomodar acrescentam à percepção dos fatos (cf. Piaget, 1978). O duplo movimento de assimilação-acomodação implicaria sempre um processo de integração do objeto às estruturas preliminares e a elaboração de estruturas novas pelo sujeito agindo em interação com o meio. Diante de uma situação problema (ou desequilíbrio cognitivo), uma pessoa tentaria organizar a sua “forma de conhecer” para dar conta do problema. Esse é o conceito de acomodação, ou seja, a organização ou reorganização da forma de conhecer. A acomodação não seria a mera reação a determinados estímulos, mas uma variação do comportamento. A capacidade de variação dos

esquemas mentais seria uma clara indicação de que mesmo as reações mais simples não constituem processos meramente mecânicos (cf. Kesselring, 1993). Quando o sujeito consegue, pela sua “forma de conhecer”, dar conta do problema, há uma ação assimiladora que transforma o objeto, bem como uma ação transformadora do sujeito sobre seus próprios esquemas de ação. Essas ações de dupla direção não constituem uma ação unilateral do objeto (meio físico e social) sobre o sujeito. Desse ponto de vista, o ensino necessitaria superar a simples transmissão passiva de uma pessoa que sabe para um aluno que ignora, a fim de que este não seja expropriado da sua forma própria de conhecer. Descrever ou dizer como são as coisas como melhor forma de se ensinar (Frotta-Pessoa, 1984) constitui um modelo ligado à idéia de conhecimento como cópia (Piaget, 1985), não se apóia nos processos ativos da construção de conhecimento, nem conta com a participação do aluno na “metabolização” ou assimilação da informação (Frotta-Pessoa, 1984). Com a “construção de conhecimentos”, o aluno se autoconstruiria, integrando conhecimentos a estruturas prévias, que podem permanecer invariáveis ou serem modificadas por essa integração (Piaget, 1985). A assimilação e não a reprodução e memorização das informações é que conferiria significação e utilização do conhecimento. Em consequência, supõe-se um ensino ativo, que mobilize as estruturas cognitivas dos alunos, possibilitando a assimilação do conhecimento em níveis cada vez mais profundos e extensos, em oposição ao ensino que prima pela reprodução dos conhecimentos e pela imposição das formas de pensar dos professores.

Diferentes formas de pensar seriam diferentes formas de entendimento e, pois, diferentes formas de assimilação. A simples exposição a uma determinada noção ou a manipulação de uma situação não garantiriam o entendimento e a assimilação do conhecimento. Além disso, a ação do aluno não consistiria somente em fazer algo, fazer mais ou repetir o que viu e ouviu, porque, sendo sujeito de um processo de compreender, ele é sujeito de invenção e reconstrução, não de reprodução e cópia. Isso porque o construtivismo não toma o conhecimento como algo pronto, mas como submetido a “contínuas ultrapassagens das elaborações sucessivas” (Piaget, 1994), um tornar-se conhecimento por meio de ações e situações que compõem e dão sentido às ações do aluno. Sendo assim, produzir conhecimento significa dar oportunidade ao aluno de refazer, reconstruir,

reinventar, por meio das operações, os conhecimentos e as formas de conhecer o mundo.

Embora esse refazer não seja necessariamente produzir um conhecimento até então indisponível, esse enfoque ultrapassa a forma transmissora tradicional do ensino, que reduz o aluno a objeto da ação do professor. Do ponto de vista desse construtivismo, um experimento ou aula prática cumprirá sua função (Frotta-Pessoa, 1984) se for capaz “de dar o que pensar ao aluno” e não ser utilizado “como mero recurso pedagógico, do qual se deve utilizar para facilitar a aprendizagem de conteúdos previamente selecionados e expostos pelo professor”. A construção do conhecimento, ocorrendo por força da ação do sujeito e pelo retorno ou repercussões desta ação sobre ele mesmo, provocaria um re-ordenamento, uma re-interpretação da realidade, uma nova síntese de conhecimentos anteriores. Portanto, esse novo conhecimento não seria a soma ou acúmulo de informações, seria novidade e renovação do saber.

Considerando o conhecer não apenas como operar ou ter sucesso prático, mas refletir sobre o fazer, entender e conceituar, no plano do ensino, não se trataria de conseguir que o aluno resolva uma equação ou escreva com precisão, mas conseguir que ele entenda, por reflexão própria, como conseguiu isto ou aquilo. Se ele resolveu satisfatoriamente um problema com sugestões do professor, nada garantiria que o aluno tenha construído conhecimento.

Piaget (1985) distingue métodos de ensino intuitivos dos métodos de ensino ativos, lembram Rosso, Becker & Taglieber (1998). Os intuitivos se colocariam próximos aos métodos ativos por considerarem a necessidade da ação do sujeito, porém falhariam ao reduzirem essa ação ao plano material, como atividade capaz de fornecer uma cópia figurativa da realidade, dos objetos de conhecimento pela via perceptiva. A falha estaria em ignorarem que a abstração extrai os conhecimentos não apenas dos próprios objetos, mas das ações como tais que modificam esses objetos. Ignorariam também que o conhecimento abstraído dos objetos consiste em agir sobre eles para transformá-los, para dissociar e fazer variar os fatores. O objetivo principal dos métodos ativos de ensino seria a coordenação das ações, ainda que estes proponham a manipulação de objetos para a construção das noções elementares. Nesses métodos, buscar-se-ia coordenar o

interesse pessoal com o esforço do aluno, o trabalho individual com o trabalho em grupo e as normas e valores do grupo social com a autodisciplina e com o esforço voluntário. O indivíduo interagiria dinâmica e reflexivamente com os objetos (fatos, dados, problemas, meio social) e se transformaria em função dessa interação.

Os conhecimentos “produzidos pela humanidade”, seriam tomados não somente como produtos mas também como percurso (funcionamento operatório da inteligência) para se chegar até eles. Tem-se em vista agir intelectualmente, não restringindo o aluno somente ao ato de aprender, menos ainda a aprender a fazer, mas reconstruindo o saber que se pretende que ele aprenda. Esse é o sentido da expressão aprendizagem significativa. Uma atividade ou experiência resultarão em aprendizagem significativa se possibilitarem operações, coordenação de ações, abstrações e formalizações, que repercutam na reestruturação intelectual na solução ou compreensão dos problemas. Os desafios e os problemas serão assimilados pelo aluno de acordo com a sua estruturação ou seu esquematismo conceitual. Se o professor atuar para promover a ação efetiva e produtiva do aluno, não deverá esperar que seu ensino se sobreponha aos elementos próprios da ação ou que uma metodologia ativa se reduza, apenas, a uma questão de manipulação física de objetos ou no seguimento de procedimentos ou de regras exteriores ao ato cognitivo. Carraher (1991) também comenta essa idéia de situações concretas definidas pelos professores como o que se pode ver e pegar. Critica essa crença, afirmando que o material concreto que não representa uma situação cotidiana e não tem relação com a vida pode ser considerado uma representação material “abstrata de princípios”. Mais que os apoios materiais, importaria conhecer a organização mental dos sujeitos subjacente às ações efetuadas e às relações dos conteúdos e das atividades propostas para a vida cotidiana (Carretero, 1997).

A ação docente implicaria a criação de um estado afetivo capaz de mobilizar a energia psíquica para enfrentar os desafios e o fornecimento de problemas que favoreçam a reflexão e interiorização da ação do aluno. Desse modo, a aprendizagem não seria destruída pelo tempo, tornar-se-ia funcional e atual por ligar-se ao funcionamento das estruturas e dos esquemas de conhecimento.

Também não estaria sujeita à situação espacial, pois seria a própria inteligência do indivíduo operando e procurando se ajustar a diferentes lugares ou situações. Para além do aprendizado de conteúdos escolares específicos, ampliaria os instrumentos intelectuais dos alunos.

Outra maneira de ver a educação escolar como produção de conhecimento é privilegiada por Valdemarin (1998), para quem a realização do trabalho docente é que faria essa produção. Tal trabalho, sendo atividade complexa, ao se efetivar, construiria um saber diferente daquele produzido pela ciência, sem que esta diferença se restrinja à justaposição ou à agregação metodológica. A escola, como instituição social, os professores que nela atuam, com seus recursos metodológicos e intelectuais, e os alunos que a freqüentam, em seu processo de desenvolvimento, juntos, interfeririam e determinariam um tipo especial de saber, próprio da escola, constituído como um novo conhecimento. Esta elaboração, da mesma forma já mencionada na análise de Santos (1995) também é denominada transposição didática, faz corresponder a atividade de ensinar à de fabricar artesanalmente os saberes tornando-os ensináveis, exercitáveis e passíveis de avaliação no quadro de uma turma, de um ano ou de um horário.

Chervel (1990) reafirma que a opinião comum supõe que a tarefa dos pedagogos consiste em arranjar os métodos de modo que eles permitam aos alunos assimilar o mais rápido possível e o melhor possível a maior porção possível da ciência de referência. Da mesma forma, ordinariamente se entenderia que os conteúdos de ensino são impostos como tais à escola pela sociedade que a rodeia e pela cultura na qual ela se banha. Na opinião comum, a escola ensinaria as ciências, as quais fizeram suas comprovações em outro local. Assim como ensinaria a gramática porque esta expressaria a verdade da língua. Valdemarin, contudo, assevera que, ao organizar a transmissão do saber, a escola produz um novo conhecimento, diferente dos resultados da ciência quanto ao conteúdo e cuja originalidade não consiste na simples agregação ou justaposição de formas adequadas para o ensino. O saber com o qual se lida na escola de 1º grau, numa primeira aproximação, teria relação com o saber científico. Mas, sendo a sua finalidade a transmissão e a difusão, precisaria ser modificado a partir das características da instituição escolar. No processo de transmissão, possibilidades inusitadas de criação

surgiriam, o que permitiria postular a construção de um saber específico da escola, cujo objetivo prioritário seria gerar aprendizagem. Dessa forma, a produção de conhecimento seria como um subproduto da função principal de transmitir.

A atividade de ensino, sendo assim complexa, recortaria temas, selecionaria conteúdos, proporiria e avaliaria a execução de tarefas, proporiria modelos de raciocínio e investigação, criticaria as proposições existentes. Essa atividade abrangeria também critérios lógicos que diferenciam o saber escolar do saber comum ou familiar, bem como a adaptação do conteúdo ao processo de aprendizagem “própria do ser humano”, buscando as formas que lhe são mais coerentes, ou seja, buscando procedimentos ideais para a sua transmissão. O saber escolar estaria intimamente ligado à construção de significados assimiláveis pelo aluno, fazendo uso da razão, do raciocínio normalizado, organizando o conhecimento numa seqüência compreensível, fixada por exercícios para estimular e fixar a aprendizagem. Além da “instrução das crianças”, a escola teria por função criar as disciplinas escolares, um “vasto conjunto cultural amplamente original que ela secretou ao longo de décadas ou séculos e que funciona como uma mediação posta a serviço da juventude escolar em sua lenta progressão em direção à cultura da sociedade global” (Chervel, 1990).

O saber, assinala Perrenoud (1993), para ser ensinado, adquirido e avaliado sofre transformações: segmentação, cortes, progressão, simplificação, tradução em lições, aulas e exercícios, organização a partir de materiais pré-construídos (manuais, brochuras, fichas). Deve também “inscrever-se num contrato didático viável”, que fixa o estatuto do saber, da ignorância e do erro, do esforço, da atenção, da originalidade, das perguntas e respostas. Os saberes doutos ou sociais seriam transformados em saberes a ensinar (ou, de uma forma mais geral, da cultura extra-escolar ao currículo formal). Os saberes a ensinar se tornariam saberes ensinados (do currículo formal ao currículo real) e os saberes ensinados passariam a saberes adquiridos (do currículo real à aprendizagem efetiva dos alunos).

A transformação dos saberes a ensinar em saberes ensinados, diz Valdemarin, constitui a transposição didática, elaborada pelo professor por meio da divisão do programa em aulas, seqüências didáticas compreensíveis, administração do tempo

escolar, tradução dos saberes científicos e eruditos em atividades, exercícios, sínteses etc. As separações e divisões que se estabelecem só têm sentido e função na transposição didática. O ensino escolar não seria a transmissão pura e simples dos saberes científicos, mas a seleção de determinados resultados científicos adequados à geração de aprendizagem. A transmissão dos resultados da ciência seria uma parcela do trabalho efetuado pelo professor, mediatizada pelos métodos de sua transmissão, pelos afetos, pelos valores políticos e sociais do professor. Mas é também uma forma de introduzir crianças e jovens em formas específicas de raciocínio, que têm sua origem nos diferentes campos de produção do conhecimento, tendo em vista preparar o jovem para aquisições futuras.

Com todas essas nuances de interpretação da educação escolar como produção de conhecimento, há, no entanto, uma persistente e até extrema preocupação com o aspecto da transmissão de conhecimento. Ressalvando que não questiona a necessidade de a aprendizagem escolar desenvolver nos alunos a capacidade de realizarem aprendizagens de forma autônoma, Duarte (1998), por exemplo, não vê razão para esse tipo de aprendizagem ser valorado como qualitativamente superior às aprendizagens que decorrem da transmissão de conhecimentos por outra pessoa. Ele acredita que, no construtivismo, a despeito das constantes afirmações de que o professor tem um papel importante no processo educativo, esse papel acabaria por ser diluído de tal forma, que se resumiria ao de alguém que acompanha o desenvolvimento e a aprendizagem da criança. Duarte se queixa de que, nos marcos do construtivismo e da Escola Nova, teriam assumido “um acento de valor claramente negativo o verbo ensinar e a expressão ‘transmissão de conhecimentos’”. O professor estaria reduzido a um “animador”, a alguém que forneceria condições para o aluno construir por si mesmo o conhecimento. Sarcasticamente, Duarte afirma que, “para não ser reduzido a um mero enfeite do processo educativo, pode até, ‘eventualmente’, fornecer alguma orientação para o aluno”.

Posições como essa fazem com que a crítica à educação escolar se caracterize por evidenciar limitações e deficiências da escola em cumprir uma função presumivelmente sua e não por redefinir positivamente essa função. Tal crítica reafirma a função escolar tradicional frente à posição extrema que a ela se opõe, a

de procurar denunciar, como o fizeram os chamados reprodutivistas, que a transmissão de conhecimento é só um pretexto. Referindo-se ao sistema universitário, Sainsaulieu (1987) afirma que, “se a escola, efetivamente, transmite conhecimentos, essa não é sua função principal, em torno da qual os esforços de todos deveriam ordenar-se, pois os produtos do sistema universitário são, antes de mais nada, filhos de burgueses, antes de serem pessoas escolhidas e formadas por suas aptidões intelectuais”. Sobretudo nos anos 70, também os pesquisadores dos problemas educacionais na América Latina apontavam, contrariados, a profusão de questionamentos sobre as orientações e desempenho da educação escolar: “Uma copiosa literatura recente preocupa-se com o problema de caracterizar o que deveria ser a escola e o que ela deveria ensinar. Contesta-se a serventia daquilo que a escola se propõe a ensinar e, mais ainda, daquilo que efetivamente consegue transmitir aos alunos. Afirma-se que, ao invés de prepará-los como seres humanos e cidadãos, a escola transmite conhecimentos requentados e que pouco contribuem à criatividade” (Castro e Sanguinety, 1978). Esses mesmos autores dão conta dos resultados de uma pesquisa sobre determinantes da educação que, no Paraguai, aplicou um teste (Kerlinger) de autoritarismo nos professores. Esse teste caracteriza o professor autoritário como mais tradicional no comportamento, mais interessado em disciplina, menos interessado na iniciativa e criatividade dos alunos e que valoriza as matérias convencionais. Os resultados da comparação entre o grau de autoritarismo do professor e o rendimento dos alunos mostraram que “emerge nitidamente o professor autoritário como aquele que está lecionando a alunos de mais baixo rendimento” (Castro e Sanguinety, 1978). Nessa ocasião, a mesma pesquisa detectou que os alunos de classe alta, freqüentando escolas particulares de elite, obtiveram resultados acadêmicos – medidos por testes – que não se distanciam substancialmente daqueles obtidos nos países industrializados. Em contraste, grupos de baixo nível social, e mais ainda as populações rurais, obtiveram um rendimento equivalente a zero em testes mais fáceis do que aqueles aplicados nos países industrializados. O nível de aprendizado obtido por esses grupos seria imensurável pelos padrões usuais. Frente às objeções críticas que apontam o distanciamento entre o material dos testes e a realidade vivida por esses grupos, afirma-se que, até certo ponto os testes não seriam mais alienados do que a própria escola. Não se trataria apenas de um problema técnico de testes e medidas, mas de uma “invencível distância entre a cultura da sala de aula e a

cultura desses grupos” (Castro e Sanguinetti, 1978). Assim sendo, a atuação padronizada da escola diante de ricos e pobres é que a tornaria uma grande produtora de desertores, uma vez que, “para o pobre, a escola é uma iniciação, um primeiro contato com um mundo de abstrações, de códigos lingüísticos, de convenções impessoais e de complexidade organizacional. Para o rico, a escola é uma continuação natural e há muito começada de um contato progressivo com esses novos universos”. Se a cultura escolar não se coaduna com a cultura dessas populações desfavorecidas, não é a primeira que é posta em questão. Propõe-se apenas que ela seja adaptada para ser assimilada com maior eficácia. Por exemplo, para diminuir a deserção, pensam aqueles pesquisadores, seria necessário, então, um trabalho pedagógico diferenciado com os que, pela sua origem, têm maiores probabilidades de serem desertores. Esse trabalho faria incorporar no repertório intelectual desses alunos um conhecimento mais simples, menos rarefeito e transmitido por uma didática mais congruente com suas características pessoais, produzindo um ser humano menos frustrado e mais próximo dos outros.

Essa maneira de ver está se tornando quase natural. Aceita-se em geral que, como benefício individual, a educação escolar usualmente oferecida é almejada nos seus níveis mais elevados, aos quais estão associadas as ocupações mais prestigiadas e bem remuneradas. Também porque os indivíduos de maior escolaridade, em princípio, têm vantagem adicional para competir com os outros por melhores empregos. Essas afirmações parecem não ter sido ainda totalmente invalidadas pelas profundas transformações que vêm ocorrendo nos tipos de ocupações, nas relações trabalhistas e, fundamentalmente, nos estoques de postos de trabalho. Charlot pensa assim e, discutindo a proposta de extinção da escola formulada por Ivan Illich, reafirma que o papel da escola “é, antes de tudo, informar, transmitir conhecimentos. Esse papel é o primeiro historicamente assumido pela escola. Chegava a constituir seu objetivo único, antes que recebesse, em sua apropriação pela religião, uma missão propriamente educativa. Assim, as escolas dos escribas garantiam a transmissão dos segredos da escrita” (Charlot, 1987). Aponta, no entanto, que tal função estaria escapando cada vez mais à escola e que os conhecimentos que esta transmite são desatualizados. Teria sido gradativamente elaborado um conjunto de conhecimentos escolares que se cristalizou, de modo que a cultura escolar teria perdido o contato com a cultura viva, tornando-se

obstáculo ao desenvolvimento desta. Ele não vê que não se propõe a escola como produtora dessa cultura viva e que o problema não é a desatualidade dos saberes transmitidos, mas a pretensão de transmiti-los. O anacronismo, para ele, decorreria da “tecnologia da educação”, que teria tornado obsoleta uma escola que atua pela transmissão verbal de conhecimentos de uma pessoa à outra, cujo custo econômico seria caro demais.

Charlot acredita que, na função de transmissão de conhecimento, a escola se teria tornado ineficiente e, também em sua ação sócio-política, ela não se mostraria adaptada ao mundo moderno. Isso porque as aspirações democráticas seriam incompatíveis com a própria natureza da escola, segundo a qual a escola se organizaria para a formação de elites. Assim sendo, “a idéia de uma democratização da escola aparece como uma contradição entre os termos. O acesso de todos à elite suprime a própria noção de elite”. A adoção da “democratização da educação” como princípio sócio-político fundamental teria como consequência tanto a busca de formas não-escolares de educação quanto a denúncia da escola. Pelo fato de a escola ser inadaptada e, mais que isso, considerada inadaptável ao chamado mundo moderno, as tentativas de reforma escolar seriam insuficientes, inábeis e irrisórias. A nova pedagogia, criticando a escola tradicional, não teria chegado às últimas consequências de sua própria lógica, uma vez que fazer entrar a vida na escola implicaria dissolvê-la na sociedade, fazendo da vida a única escola.

“A escola deve adaptar-se à realidade; ora, a realidade é a hierarquia, a autoridade, a regra. Recusá-la é, então, transformar a criança num inadaptado social. O argumento é irrefutável se considerarmos que a escola deve adaptar a criança ao meio tal como é atualmente. E a adaptação, cavalo de batalha da nova pedagogia, torna-se a melhor defesa da pedagogia mais tradicional, e mesmo da mais reacionária” (Charlot, 1987). Mas Charlot tem razão quando diz que só vê sentido na existência de um lugar especializado de educação se a escola realizar uma função educativa diferente daquela cumprida pelo meio global e que este não pode assumir. Impor-se-ia, portanto, uma ruptura com o meio. Em um aspecto, tal ruptura não passaria de uma divisão funcional, diferenciando-se a escola do meio por transmitir sistematicamente uma herança cultural que, no meio global,

permanece difusa. Noutro aspecto, recolocando o clássico tema da sociedade corrompida, a educação escolar teria como missão contradizer o meio e não simplesmente diferenciar-se funcionalmente dele. No caso de a escola não contradizer o meio, os fins educativos se confundiriam com os objetivos dos que têm poder real de impor modelos sociais. A educação escolar, ao pretender adaptar as crianças ao mundo real, tornar-se-ia domesticação e padronização de indivíduos. “É nesse sentido que a escola foi sempre considerada, e com razão, como um instrumento de libertação. Permitindo à criança confrontar o real com o ideal em que pretende basear-se, dá-lhe a possibilidade de perceber o caráter ideológico desse ideal e o caráter opressivo da realidade social” (Charlot, 1987). A escola não exerceria corretamente essa função crítica no mundo atual fundamentalmente porque estaria limitada à crítica moral da corrupção individual. Sua deficiência estaria em não submeter à crítica sócio-política a organização do meio, em sua dimensão econômica, social, política, cultural etc.

Charlot mostrou-se pessimista quanto à probabilidade de a escola reencontrar essa função crítica abandonada. Para isso, a mudança a ser feita teria que ser tão profunda que se manteriam poucos pontos em comum com a escola atual. “Para reencontrar sua continuidade econômica com o meio e para democratizar-se verdadeiramente, ser-lhe-ia preciso deixar de ser um meio intelectualmente fechado, fundado na palavra, na escrita, nas relações pessoais hierarquizadas e desconhecendo a importância do trabalho manual e das atividades sociais. Para exercer seu papel crítico ao nível sócio-político, e não mais, simplesmente, ao nível ético, ser-lhe-ia preciso renunciar a basear-se numa relação pedagógica dual e estabelecer com a sociedade uma relação de cooperação crítica. Para integrar-se numa sociedade cada vez mais técnica, ser-lhe-ia preciso dispor de modelos de comportamento individuais e coletivos que definissem uma nova cultura. Para adaptar-se a um mundo em perpétua evolução, ser-lhe-ia preciso estar pronta para evoluir ela própria, sem cessar, tanto em seus métodos quanto em seus conteúdos e relações com o meio” (Charlot, 1987). Ele define a escola como instrumento de libertação e afirma que ela aparece como instrumento de alienação quando deixa de libertar as pessoas suficientemente de um mundo alienante.

Na perspectiva escolanovista, permanece aquela “relação pedagógica dual”. Ainda tendo como referência a função transmissora da escola, fizeram-se tentativas de superação da aprendizagem individual, no intuito de valorizar a “vida social da turma” e favorecer o “desenvolvimento social” dos alunos pelo estímulo à experiência de vida em grupo, mas com débil caráter crítico sócio-político. Além disso, “os educadores que se lançaram nesse gênero de iniciativa sabem com que dificuldades tiveram que defrontar-se, por causa dos hábitos escolares dos alunos e do ritmo de trabalho imposto pelos programas e pelos horários oficiais. Aliás, os controles hierárquicos a que são submetidos, muitas vezes, têm feito com que este tipo de experiência seja abortado, já que tal experiência permanece bastante contrária ao modo de organização imposto pelo sistema escolar” (Oliveira e Dominice, 1987). Outro problema é o da responsabilidade para com a prática educacional. Em que se distinguiria a função do educador profissional frente à função educativa dos não profissionais? Ilich já havia proposto uma “democratização do ministério” na Igreja, no sentido de que os leigos passassem a exercer as funções antes exclusivas dos sacerdotes, o que implicaria a “desclericalização” da Igreja. Com isso, ele já estaria anunciando a noção de desescolarização da sociedade: “assim como a fé não se deve deixar burocratizar e tornar-se uma reserva de uma instituição e de seus empregados, do mesmo modo é preciso impedir que o saber se torne monopólio da escola e dos professores” (Oliveira e Dominice, 1987).

Ilich é um dos ilustres questionadores da premissa de que a educação é o resultado do ensino, asseverando que as pessoas aprendem a maior parte do que sabem fora da escola. Ele chega a enunciar intenções do que, para ele, corresponderia a um “verdadeiro sistema educativo”. Uma delas é a de que os recursos existentes sejam acessíveis para todos os que desejem aprender, em qualquer época de sua vida. A outra intenção é a de tornar possível o encontro entre as pessoas que desejem dividir seus conhecimentos com as que quiserem adquiri-los ou trocá-los. A terceira, possibilitar que se façam ouvir os portadores de novas idéias que estiverem prontos a enfrentar a opinião pública. Como se vê, metas que em grande medida se incorporaram aos consensos contemporâneos, a primeira está expressa na Constituição brasileira de 1988 (especialmente no artigo 208) e as outras duas são compatíveis com o espírito da Declaração Mundial de Educação para Todos,

de 1990. A rápida diversificação das tecnologias de informação, por sua vez, também atende às expectativas educacionais. Nada permite acreditar que o saber tenha se tornado monopólio da escola e dos professores.

É a sociedade industrial aquilo que, para Ilich, deve ser superado ou evitado, já que a lógica de busca absoluta do lucro teria levado o homem a construir um ambiente que não compreende, que o domina, oprime e aliena. Talvez pela intensidade da produção na sociedade industrial, Ilich não conceda um lugar importante para a própria produção em sua idéia de “educação verdadeira”, que é definida mais em termos de circulação de conhecimento. É certo que ele se ergue contra formas de educação que possam consistir na transmissão sistemática de conhecimento, revalorizando a aprendizagem espontânea e livre de formatos organizacionais (ele diria institucionais). Em consequência, não admite que a educação se reduza a assunto de especialistas. Essa é outra idéia bastante assimilada, ao menos no que diz respeito a aumentar a responsabilidade de todos os que atualmente seriam chamados de “atores do processo educativo”. Mas a essência dessa idéia é a eliminação de especialistas nesse assunto. Entre as críticas a Ilich, encontra-se a acusação de uma ambigüidade útil aos que se esforçam por limitar as despesas consagradas à educação, ou que, decepcionados com o ensino público, vêm na competitividade entre escolas particulares um dos meios de salvar a qualidade da instrução.

Ilich, em suma, não se exprime em termos de uma educação produtora de conhecimento. Numa educação dessa espécie, analogamente à proposta freireana de aprender-se a linguagem escrita simultaneamente à “decifração da realidade”, conjugando alfabetização e “conscientização”, pode-se pensar que, enquanto se procura produzir conhecimento, aprende-se o conhecimento necessário a essa tarefa. Dessa forma, a transmissão de conhecimento se subordinaria ao atendimento da necessidade de produzir conhecimento.

A procura da eficácia das escolas não abandonou o modelo de escola unidade de transmissão de saber. É o caso também de Mello (1994a), por exemplo, para quem o objetivo último da modernização da gestão deve ser o fortalecimento da gestão da escola para que esta possa oferecer um “ensino de qualidade”. Um dos problemas das reformas educativas do passado teria sido a dificuldade de chegar a

ter efeito na sala de aula. A eficácia dependeria, além de outros fatores, da existência de uma liderança legítima, focalizando “o processo de ensino-aprendizagem”, capaz de ajudar a escola a dirigir-se a uma cultura que valorize o desempenho e o êxito. Tomando como critério o objetivo de fortalecer a escola, a centralização ou descentralização das ações dependeria do desafio substantivo que o caráter cambiante e diversificado das demandas educacionais coloca aos sistemas educativos neste final de século: manter um balanço adequado da integração interna que garanta a unidade nacional e a equidade, com a abertura externa que possibilite a incorporação daquelas demandas ao processo educativo. Entre os fatores que determinam o mencionado caráter cambiante e diversificado das demandas educacionais, Mello cita as mudanças tecnológicas. Para essa autora, essas mudanças “promoveram uma reorganização dos processos de produção e de gestão da produção, a universalização da economia, a necessidade de qualificar o exercício da cidadania, o reordenamento político internacional” (Mello, 1994a). Nessa perspectiva, a abertura externa do sistema educacional só se concretizaria por um processo de autonomização da escola e de capacitação para que cada estabelecimento tenha seu próprio plano de desenvolvimento institucional, sua proposta pedagógica e seja responsável pelos resultados das aprendizagens. Mas também se manifesta a preocupação de que essa mesma diversificação da demanda leve, em resposta, a programas ou ações fragmentadas e descontínuas e, ainda, reforcem a segmentação e a iniquidade social. Referindo-se à inserção da escola no meio social imediato, Mello acredita que esta deva ser equilibrada “por um esforço permanente de traduzir as demandas locais em termos dos lineamentos estabelecidos pelo centro para os conteúdos curriculares e formas de trabalho pedagógico”. Quanto ao nível central, a formulação e ajustes de tais lineamentos “deve ser conduzida conjuntamente com uma permanente interlocução com o conjunto das escolas, levando em conta sua diversidade, e com os demais atores sociais interessados nos serviços educativos” (Mello, 1994a). A tomada de decisões ao nível da escola necessitaria de um sistema de informações para orientar seu diagnóstico e o estabelecimento de objetivos. Mas esse sistema corresponderia a medições das aprendizagens, cujos resultados, dirigidos a todo o sistema, deveriam impactar e influenciar a gestão de cada escola. Além disso, propõe-se que, no processo de autonomia da escola, as informações sobre custos, fluxo dos alunos por séries ou anos de escolarização e várias outras devem ser

reunidas e utilizadas por cada escola. Atualmente, informações como essas podem ser obtidas nos bancos de dados dos órgãos centrais de administração das redes escolares. Possivelmente não são utilizadas porque o funcionamento rotineiro da escola em suas práticas tradicionais torna essas informações praticamente inúteis.

Ainda na mesma linha de abordagem, propõe-se que a definição dos objetivos de aprendizagem por cada escola, sua organização curricular e os métodos de ensino que serão adotados, sejam decisões que “a escola deve tomar” com base em consensos e de forma participativa, no marco dos objetivos gerais e básicos estabelecidos para o nível central. Nesse sentido, “escolas eficazes” seriam as que têm objetivos claros e compartilhados, a condição para esse consenso seria “a liderança pedagógica” e o diretor seria o mais indicado para exercê-la. Ao nível escolar também se colocaria o problema da participação dos pais e outros elementos da comunidade, sendo fundamental para os dirigentes escolares a legitimidade e capacidade para conduzir um processo de negociação (Mello, 1994a). a esse respeito, o que Mello não considera é que, no modelo tradicional predominante, praticamente não há nada fundamental a negociar nem finalidade ou sentido para participar, inclusive em relação aos professores.

Que objetivos podem ser estabelecidos em comum se, de partida, há alguns objetivos “gerais e básicos” previamente fixados? Se se reafirma a intenção de transferir saber universal. Veja-se, por exemplo, Rama, para quem a educação cumpriria também um papel de integração cultural e nacional e, para isso, os sistemas educativos teriam que desenvolver a identidade nacional “sem negar o universalismo da cultura e da ciência”. Ele atribui uma tarefa de extraordinária complexidade, cuja decisão final corresponderia ao Ministério da Educação, que englobaria definir em cada caso os tipos de formação mais adequados, atualizar os conhecimentos que devem figurar no currículo, determinar a metodologia mais conveniente de acordo com os instrumentos disponíveis, estabelecer opções sobre distintas alternativas de ensino para cada um dos níveis e cada uma das especializações. Rama tem em vista conseguir-se a equidade na oferta de serviços e no acesso ao conhecimento, equidade entendida como a base dos processos de mobilidade social nos quais estaria fundada a democracia. Por isso, acredita que o primeiro esforço dos ministérios de educação é identificar os assentamentos

humanos que estão requerendo ofertas educativas de diferentes níveis, pois, os grupos de maior poder social têm capacidade de fazer chegar suas demandas à autoridade competente, ao contrário dos grupos sociais camponeses, de população marginal urbana e outras categorias similares.

Nessa linha, uma aspiração de boa política seria conseguir que todos os estabelecimentos do mesmo tipo de ensino tenham “uma qualidade similar” independentemente de sua localização geográfica no espaço nacional. Porque as regiões menos desenvolvidas teriam em geral uma educação “de menor qualidade”, as escolas que atendem à população marginal estariam menos equipadas e seu corpo docente seria de mais baixa especialização que o daquelas escolas que recebem crianças de *status* social superior. Apesar dos esforços, não seria fácil reverter esse tipo de situações por ser a educação um dos tantos bens por cuja posse os grupos sociais disputam. Rama entende que, além da filosofia democrática, o problema é que a educação não existe à margem de uma sociedade estratificada quanto ao poder, a renda e a cultura. Ele afirma ser bem sabido que só se conseguirá uma verdadeira equidade com mais investimentos educacionais, especialmente nas “crianças de maior pobreza sociocultural”, para que o sistema educativo compense o desigual capital cultural da origem familiar das crianças. Para isso, os ministérios de educação teriam que enfrentar a complexidade adicional de não partir de uma política isolada. As estratégias de equidade social suporiam a implementação simultânea de implementação de ações quanto a políticas de alimentação, de saúde, culturais etc.

Note-se que, no entanto, utilizando a expressão “conquista da qualidade dos conhecimentos a transmitir”, Rama assume uma definição iluminista de qualidade como “o ensino mais próximo dos conhecimentos universais” (o que implicaria evitar a substituição destes pela história dos mesmos) e também “em comparação com o ensino dos países cientificamente mais avançados”, bem como em função do “perfil acadêmico dos institutos de maior prestígio no próprio país”. Mas reconhece que os ministérios da educação teriam como um dos problemas a resolver o da relação entre a educação e as capacidades humanas que a sociedade nacional requer. As opções seriam múltiplas, desde aspirar a formar cada um dos especialistas de cada uma das ocupações até considerar que “o papel da educação”

consiste em transmitir os conhecimentos básicos, a partir dos quais os egressos possam “aprender a aprender” ao longo de suas vidas, ante os mutáveis requerimentos dos perfis dos postos de trabalho.

Aponta também a importância de se evitar a tendência à “omnisapiência” a que os sistemas educativos estão propensos em sua necessidade de informações. Rama assinala que deveria existir um sistema de informação no âmbito educativo que estivesse vinculado a outros sistemas de informação, tais como o relativo às tendências da população (crescimento, deslocamento, localização etc.), o especializado na perspectiva da economia e da sociedade, que possa dar pautas de para onde se dirige a sociedade, o sistema de informação sobre recursos humanos, capacitação e ocupação dos mesmos, que possa transmitir aos ministérios de educação sinais sobre as principais demandas do sistema econômico ou do sistema de informação científico, que ilustre sobre os avanços da ciência e dê pautas sobre “quais deveriam ser os conhecimentos de base a transmitir” no sistema educativo. Com isso, Rama atribui ao sistema educativo um caráter reativo às demandas do sistema econômico e “da sociedade”. Diferentemente de propor à educação escolar que gere demandas para o sistema econômico, ao sistema de informação científica e “à sociedade”, tendo em vista corrigir desigualdades.

O sistema de informação do sistema educativo deve, para esse autor, concentrar-se em temas chaves. A avaliação da “qualidade dos conhecimentos” é indicada como o ponto chave. Os instrumentos de avaliação estabeleceriam prioridades quanto aos tipos de conhecimentos que devem ser transmitidos. Um problema comum aos sistemas educativos latino-americanos estaria no fato de carecerem de prioridades sobre o que ensinar e apresentarem uma generalizada ambigüidade sobre quais são os conhecimentos centrais. Rama acredita que um sistema regular de avaliação permitiria transferir à totalidade do sistema educativo sinais sobre o que é importante e o que é acessório no ensino. Mas exemplifica com dados não referentes ao que é prioritário ensinar. Nos países em que teria se desenvolvido uma investigação integral, como o Uruguai, - afirma ele - poder-se-ia comprovar que os piores resultados acadêmicos correspondiam tendencialmente aos das escolas localizadas nos bairros de maior insatisfação de necessidades básicas, com os estabelecimentos menos dotados de infra-estrutura e equipamento, com o

pessoal docente de menor experiência e com as famílias de mais baixo nível sociocultural, o que se via agravado quando não existia uma organização familiar estável.

Enfim, Rama diz que “o verdadeiro objetivo da equidade nos sistemas de ensino é desenvolver a capacidade dos educandos de menor nível sociocultural para adquirir conhecimentos”. A “verdadeira democratização” não consistiria em ter acesso ao sistema educativo mas em ter acesso ao conhecimento e, fundamentalmente, em desenvolver a capacidade de “aprender a aprender”. Para ele, as pesquisas socioculturais realizadas paralelamente à avaliação de aprendizagens permitiram identificar os fatores “com maior potencial negativo de intervenção no processo educativo”. Ele fala em tom de generalização e o primeiro fator apontado é a educação da mãe que, sendo “incipiente ou nula”, reduziria a capacidade de aprendizagem dos filhos. Outro fator, a esse relacionado, é a chamada “organização familiar” que, sendo estável, respaldaria eficazmente o processo educativo das crianças. Da mesma forma, a educação materna se potenciaria na medida em que existissem livros no lar, que a família lesse, que se interesse pelas atividades dos filhos e organizasse a vida cotidiana destes como respaldo de sua condição de educandos. (Rama, 1994)

Esse modo de pensar não diverge da óptica de autoridades de diferentes países latino-americanos, embora haja importantes variações quanto ao empenho em favor de maior envolvimento dos grupos sociais nas questões educacionais. Por exemplo, entre os esforços nacionais propostos pelo governo chileno, considerados por uma missão interagencial de apoio como estando em acordo com as necessidades que se depreendem do diagnóstico realizado pelo Ministério da Educação, está o de fortalecer “a participação de um maior número de atores no processo educativo, aperfeiçoando ou ampliando os canais para fazê-lo e facilitando à população uma ação mais direta nos assuntos educativos.” (Unesco, Unicef, Banco Mundial, PNUD, BID, 1994). O relatório da missão compartilha a ênfase atribuída às políticas propostas para os níveis básicos da educação, “à transformação nos estilos de gestão destinados a aumentar o dinamismo e a eficiência do setor e a converter a educação em uma responsabilidade partilhada por todos os setores da sociedade”. (Unesco, Unicef, Banco Mundial, PNUD,

BID, 1994). Considera as propostas de transformação educativa do governo “totalmente coerentes com os objetivos de fortalecer a democracia como fórmula mais adequada para a construção de uma cultura de paz, tanto ao nível nacional quanto internacional.”

As idéias modernizadoras mostram grande dificuldade em superar o modelo de educação escolar transmissor de conhecimento. Por exemplo, considerando viável o uso de novos meios de comunicação de massa, Castro e Sanguinetti acreditam que o formato da escola tradicional ainda não seja obsoleto: “Talvez sua forma de operar não difira substancialmente daquela que usava Sócrates com seus discípulos. Contudo, reunir um professor com seus alunos, em um recinto razoavelmente tranqüilo, ainda não é uma modalidade superada de transmitir conhecimentos” (Castro e Sanguinetti, 1978). Mas a questão não está nesse formato, ela reside na decisão de transmitir ou de, como se pensa que fazia Sócrates, criar condições para gerar conhecimento, já que se aceita que seu procedimento consistia em extrair (maieutica, partuição) do discípulo a verdade em vez de transferi-la.

As políticas governamentais brasileiras vieram, desde o fim do regime militar, combinando a ampliação da cobertura com a formalização e o incentivo ao funcionamento de mecanismos institucionais de participação. Essas tentativas foram desarticuladas e fracassaram em larga medida. Este estudo traz diversas evidências de que – além de fatores ligados a mudanças na economia, no sistema político e na cultura – a democratização da educação escolar depende da proposição de outro modelo de escola, logicamente compatível não só com a possibilidade mas, especialmente, com a necessidade de que os cidadãos comuns participem das decisões sobre a sua própria educação.

Não se trata, por exemplo, de propor uma pedagogia minuciosa, com a qual a criança se tornaria “hábil e fecunda, porque só se lhe deu o que podia receber; porque o que se lhe deu tinha a medida na sua própria psicologia, e tudo o que adquiriu estava baseado na formação do seu caráter, na justiça das coisas...”. Isso já propunha Caetano de Campos criticando a escola do tempo do Império, em São Paulo, em *Memória apresentada em 1891 ao Governo do Estado*. Ele condenava o modo como aquela escola enchia “a cabeça do aluno com uma série

interminável de definições por meio duma instrução imbuída na memória à força das repetições, tantas vezes reproduzidas quantas eram necessárias para que o fato aí permanecesse” (cf. Carvalho, 1989).

Não é excessivo trazer essa crítica do século XIX à educação tradicional para falar da educação escolar do Brasil contemporâneo. Mas, além disso, educação escolar se afasta da democracia porque se impõe aos diferentes grupos e culturas em vez de promover um diálogo produtivo com eles, conduta que está compatível não apenas com a existência de fracasso escolar - na forma da repetência, do domínio escasso dos saberes ministrados e do abandono dos estudos – mas também com o caráter massivo do fracasso escolar. No que se refere à representatividade dos atores políticos, a educação escolar também se afasta da democracia sobretudo porque seu caráter pouco significativo não beneficia a formação ou o fortalecimento dos atores sociais e, portanto, sua representação no plano político. Em um dos aspectos da cidadania, a educação escolar também mantém uma grande distância da democracia, particularmente porque os direitos à educação são de fato desiguais com a escola existente. Grupos privilegiados têm acesso aos seus níveis mais elevados, a estabelecimentos mais bem equipados e com melhores condições organizacionais de funcionamento. Têm, portanto, maiores chances de ocupar posições mais prestigiadas e bem remuneradas no mercado de trabalho. Esse tipo de benefícios da escolarização são altamente condicionados pela economia e pelo mercado de trabalho. Não se pensa, no entanto, na possibilidade inversa, pela qual a educação escolar poderia influir muito mais na conformação do mercado de trabalho, cujo dinamismo vem acentuando a independência de fatores como padrões de instrução escolar e de renda. O que não quer necessariamente dizer que o desemprego venha a depender menos de características pessoais dos trabalhadores. Mas direitos à educação desiguais significam também enfraquecimento da cidadania, porque implicam baixa corresponsabilidade pelo conjunto político, manifestando o quanto o Estado, a sociedade civil e o sistema político deixam desamparados contingentes sociais, aliás muito extensos. Desproteção evidenciada pela oferta insuficiente de serviços escolares, mas também de políticas integradas de diferentes setores de governo, para ajustar as condições desiguais de origem social, contrapondo-se efetivamente a elas.

A desinstitucionalização da escola, por sua vez, levando uma parte dos alunos a construir sua própria experiência e a afirmar-se como sujeitos contra a própria escola, apresenta um aspecto de liberdade e, portanto, de luta contra um poder, o que é próprio também da democracia. Luta contra uma escola que impõe condutas? Contra uma escola aborrecida que não responde ao interesse? Contra uma escola que não anima ao cumprimento de tarefas em vista de recompensas futuras? Possivelmente seja um inimigo ainda invisível que, inclusive, leva a escola a assumir alguma dessas imagens ou todas elas combinadas.

Não seria, então, suficiente buscar “aprendizagens significativas”, se estas seguirem sendo a doação de saberes que podem circular ou ter utilidade no contexto dos alunos. As aprendizagens significativas precisam ser interpretadas como saber que é necessário produzir no âmbito do educando, estabelecidos com cada vez mais influência direta de educadores e educandos, assim como produzidos por eles com cada vez maior intensidade e rigor.

Para adequar-se à democracia, também não bastaria à educação escolar brasileira promover a multiplicação de aprendizagens. Na combinação entre as identidades particulares e o caráter universal da razão, sujeitos individuais e coletivos se formam também produzindo saber. A necessidade de produzir um saber indisponível oferece uma baliza, uma orientação para buscar conhecimentos existentes e, pois, para possíveis aprendizagens. Sem privilegiar essa busca de conhecimentos orientada, a aprendizagem se reduz ao lúdico, ou se impõe heteronomamente ou é cega. Mais do que abandonar o “ensino frontal” e buscar um modelo adequado de ensino, no sentido de transferir saberes, é preciso conceber a educação escolar como esforço de produção de conhecimento necessário à ação do indivíduo sobre si e do sujeito pessoal sobre as relações sociais. Se se acredita que os alunos devam dominar certos procedimentos e habilidades considerados importantes e desejáveis – por exemplo, pensar de forma autônoma, comparar o raciocínio próprio com o de outros, saber escutar e avaliar opiniões de outros, tomar decisões de acordo com a informação disponível e comunicar-se eficientemente por escrito – é preciso ir além de buscar modos adequados para promover essa aprendizagem, porque tais modos se subordinam (ou deveriam subordinar-se) à procura ou ao estabelecimento de objetivos que

justifiquem tais habilidades e procedimentos, à procura de motivos que os requeiram. Não se trata de fazer com que esses objetivos sejam “explicitados para os alunos”, mas de que os alunos sejam ajudados pelos educadores a explicitar os motivos e objetivos para sua educação, para produzir conhecimento que lhes seja necessário.

Uma mudança de concepção nesse sentido e, portanto, mudança de atitudes, fundamenta a luta para modificar as condições de trabalho dos professores, sobretudo aquelas condições que impõem a eles a atividade repetitiva, própria do trabalho alienado. Tal mudança possibilita pensar que preparar aulas seja algo também educativo, seja parte do trabalho com os alunos e não necessariamente anterior ao trabalho com eles. Porque preparar aulas seria também definir em comum planos para produzir saberes.

Outra consequência dessa mudança de concepção é que a idéia de fracasso escolar deixaria de se referir a desempenhos e carreiras individuais, articulando-se a responsabilidades e resultados coletivos, ao mesmo tempo de educadores e de educandos.

Independentemente de ter-se conseguido tamanha mudança e mesmo para viabilizá-la, uma condição fundamental é reduzir-se o número de alunos com os quais cada professor trabalha. Admite-se que um professor de pós-graduação, imerso no mesmo modelo de educação transmissora, tenha quinze alunos por semestre. Dever-se-ia admitir semelhante proporção para as práticas educacionais na escola básica. Incontáveis vezes já se enalteceram as vantagens da relação personalizada entre educadores e educandos, bem como da atenção a pequenos grupos ou individualizada. É preciso que haja condições materiais para que esse tipo de relação se realize. Um pequeno número de alunos por professor acabaria por aumentar as interações entre eles e por reduzir a distância social em sala de aula, reduziria o caráter artificial do grupo social formado pela turma de uma classe e até pela turmas de uma escola.

Para uma educação escolar adequada à democracia, não se trata, enfim, de “melhorar” ou “aumentar” a qualidade da educação escolar. Trata-se de mudar de qualidade, edificar um outro modelo baseado na produção de conhecimento.

Nesse modelo, mais importante que estabelecer um padrão nacional ou internacional, é que cada grupo local estabeleça, com crescente nitidez, o conhecimento que necessita produzir, podendo, por conseguinte, tornar evidentes os conhecimentos já existentes que suportem essa produção. Somente após esse percurso, restaria buscar as formas eficientes de dominar os conhecimentos existentes.

Referências

- ALMEIDA, Maria Cristina. Os pais, os mestres e a associação : em que pé estão? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 44, p. 75-80, fev. 1983.
- ÁLVAREZ MASSI, Pedro. Una educación experiencial para desarrollar la democracia en las instituciones educativas. In : ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. **Educación, valores y democracia**. Madri : OEI, 1998. p. 271-306.
- AMARAL, Carlos, SANTOS, Eleonora, BLANCO, Fernando, RAMOS, Sílvia. Programas de renda mínima e bolsa-escola : concepção, gestão e financiamento. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 17, jun. 1998, p. 3-58.
- AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. **Filosofia da educação social : iustitia distributiva** e democracia participativa (*advocacy* e *lobby*) : uma proposta de educação moral para o exercício da cidadania. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1996.
- ARAÚJO FILHO, Luís Soares, QUEIROZ, Nilza Maria Cury, SOARES, Palmira Luiza. **Estudo de avaliação crítica dos conselhos escolares na administração das escolas públicas estaduais de 1º grau de Teresina** : situações e perspectivas. Teresina, 1994.
- ARGENTINA. Ministério de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. **Informe de la producción de la lengua** : sistema nacional de evaluación : 1er operativo nacional 1993. Buenos Aires, 1994.
- AVANCINE, Sérgio Luis. **Daqui ninguém nos tira** : mães na gestão colegiada da escola pública. São Paulo, 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1990.
- AZANHA, José Mário Pires. Autonomia da escola, um reexame. In : BORGES, Abel S. et al (orgs.). **A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública**. São Paulo : FDE, 1993. p. 37-46 (Idéias, 16)
- AZANHA, José Mário Pires. Democratização do ensino : vicissitudes da idéia no ensino paulista. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 30, p. 13-20, set.. 1979.
- BANCO MUNDIAL. **Higher education** : the lessons of experience. Washington D.C. : Banco Mundial, 1994a.
- BANCO MUNDIAL. **Priorities and strategies for education**. Washington D.C. : Banco Mundial, 1994b.
- BARBU, Zevedei. **Psicología de la democracia y de la dictadura**. Buenos Aires : Paidós, 1992.
- BARRETTO, Elba S et al. Ensino de primeiro e segundo graus : intenção e realidade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 30, p. 21-40, set.. 1979.
- BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In : FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação** : atuais tendências e desafios. São Paulo : Cortez, 1998. p. 11-32.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. Cultura do povo e educação popular. In : VALLE, E., QUEIROZ, J. J (orgs.). **A cultura do povo**. São Paulo : Cortez e Moraes ; Educ, 1979. p. 40-56
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular** : um estudo sobre educação de adultos. São Paulo : Pioneira, 1974.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **Política e educação popular** : a teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil. São Paulo : Ática, 1982.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita Soares. Cidadania e democracia. São Paulo, **Lua Nova**, n. 33, 1994, p. 5-16.

- BERNAL, Juan Bosco. Reflexiones en torno al mejoramiento de la calidad de la educación. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile, n. 29, p. 30-43, dez. 1992.
- BERNSTEIN, Basil. Uma crítica ao conceito de “educação compensatória”. In : BRANDÃO, Zaia (org.). **Democratização do ensino : meta ou mito?** 3. ed. Tradução de Priscila de Siqueira. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1987. p. 43-57
- BOBBIO, Norberto. Democracia representativa e democracia direta. In : -----, **O futuro da democracia : uma defesa das regras do jogo**. 3. ed. . Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987. p. 41-64
- BOTTANI, Norberto. Ilusão ou ingenuidade? : indicadores de ensino e políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 65, dez. 1998, p. 23-64.
- BOURDIEU, Pierre, PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1975.
- BRASIL. MEC. INEP. **EFA 2000 Educação para todos : avaliação do ano 2000 : informe nacional**, Brasil. Brasília, 1999.
- BUENO, Belmira Amélia de Barros Oliveira. **As associações de pais e mestres na escola pública do estado de São Paulo (1931-1986)**. São Paulo, 1987. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1987.
- CAMARGO, José Márcio. Os miseráveis. **Folha de S. Paulo**, 27/3/1993.
- CAMPOS, Maria M. Malta. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 106, mar. 1999, p. 117-27.
- CAMPOS, Maria M. Malta. As lutas sociais e a educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 79, nov. 1991, p. 56-64.
- CAMPOS, Maria M. Malta. **Escola e participação popular** : a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo. São Paulo, 1983. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1983.
- CARDOSO, Beatriz, LOBO, Thereza. Novos mecanismos de gestão descentralizada na comunidade escolar. In : COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação** : novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo : Fundap ; Cortez, 1999. p. 99-107
- CARNOY, M. Structural adjustment and the changing face of education. **International Labour Review**, 134, 653-673.
- CARRAHER, T. et al. **Na vida dez, na escola zero**. 6. ed. São Paulo : Cortez, 1991.
- CARRETERO, M. **Construtivismo e educação**. Porto Alegre : Artes Médicas, 1997.
- CARVALHO, Cecília de. **Conselho de escola** : caminho para a participação? São Paulo, 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1992.
- CARVALHO, Marta Maria Chagas de. **A escola e a República**. São Paulo : Brasiliense, 1989.
- CASASSUS, Juan. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación : mitos o realidades? In : COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação** : novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo : Fundap ; Cortez, 1999. p. 13-30
- CASTRO LEIVA, Luis, MARTÍNEZ MARTIN, Miquel. Educación y valores éticos para la democracia. In : ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. **Educación, valores y democracia**. Madri : OEI, 1998. p. 357-412
- CASTRO, Claudio de Moura et al. Eficiência sem equidade ou equidade sem eficiência? O que nos diz uma análise dos custos da educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 30, p. 41-49, set. 1979.

- CASTRO, Claudio de Moura, SANGUINETTY, Jorge A. **Custos e determinantes da educação na América Latina**. Rio de Janeiro : Inted, 1978. (Estudos e Pesquisas, 3)
- CEPAL. **Reestructuración y desarrollo productivo** : desafío y potencial para los años noventa. Santiago, 1994. (Estúdios e informes de la Cepal 92)
- CEPAL. División de Desarrollo Social. **Reforma de la educación media em Chile** : más equidad? : seminario taller. Santiago, 1995.
- CHAMADA à ação : combatendo o fracasso escolar no Nordeste : Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. Brasília : Projeto Nordeste ; Banco Mundial ; Unicef, 1997.
- CHARLOT, Bernard. A liberação da escola : deve-se suprimir a escola?. In : BRANDÃO, Zaia (org.). **Democratização do ensino** : meta ou mito? 3. ed. Tradução de Priscila de Siqueira. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1987. p. 79-99
- CHERVEL, André. História das disciplinas escolares : reflexões sobre um campo de pesquisa. **Teoria e Educação**, Porto Alegre, v. 2, 1990, p. 177-229.
- COLL, César. **Psicologia y currículum**. Buenos Aires : Paidós, 1991.
- CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS (Jomtien, Tailândia, 1990). **Declaração mundial de educação para todos**.
- CORRÊA, Rosa Lydia Teixeira. **Administração participativa** : realidade ou mito? Campinas, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 1991.
- CORTINA, Adela. La educación del hombre y del ciudadano. In : ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. **Educación, valores y democracia**. Madri : OEI, 1998. p. 49-74.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação** : novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo : Fundap ; Cortez, 1999.
- COX, Cristián. **Calidad y equidad** : ejes de la reforma de la educación media em Chile : taller sobre la reforma de la educación secundaria chilena. Santiago : Cepal, 1995.
- CRUZ, Maria Yvonei da. **Efetividade da ação e função supervisora no ensino de 1º grau** : participação e envolvimento dos agentes da educação. São Paulo, 1989. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1989.
- CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1975.
- DAHL, Robert A. Justificación de la democracia. In : ----- . **Democracia contemporânea** : transición y consolidación. Santiago : Universidad Católica de Chile, 1990.
- DE LISLE, Jerome. **The work envionment of secondary school teachers in Trinidad and Tobago**. 1993. Tesis de Doctorado. Inédita. St. Augustine: School of Education, University of West Indies.
- DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini. **Utopia e educação popular** : o "paradigma da educação popular" e a escola pública : caminhos de um encontro necessário. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo.
- DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares : políticas e gestão da educação no Brasil. In : FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação** : atuais tendências e desafios. São Paulo : Cortez, 1998. p. 77-95.
- DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In : COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação** : novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo : Fundap ; Cortez, 1999. p. 68-98
- DUARTE, Newton. Concepções afirmativas e negativas sobre o ato de ensinar. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 19, n. 44, abr. 1998, p. 85-106.

- DUBET, François. A formação dos indivíduos : a desinstitucionalização. **Contemporaneidade e Educação**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 1998, p. 27-33.
- FAUSTINI, Loyde Amalia. Os alunos podem participar do conselho de escola? **Educação Democrática**, São Paulo, n. 1, p. 11, jun. 1983.
- FERREIRO, Emilia. Alternativas a la comprensión del analfabetismo em la región. **Boletín: Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 13, abr. 1987, p. 7-17.
- FERRETTI, Celso João. A inovação na perspectiva pedagógica. In : GARCIA, Walter Esteves (org.). **Inovação educacional no Brasil** : problemas e perspectivas. São Paulo : Cortez ; Autores Associados, 1980. p. 55-82.
- FILP, J., CARDEMIL, C. et al. **Control social, disciplina y cambios** : estudio de las prácticas pedagógicas em una escuela básica popular. Santiago : Cide, 1987.
- FORQUIN, Jean-Claude. As abordagens sociológicas do currículo : orientações teóricas e perspectivas de pesquisa. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, jan./jun. 1996, p. 186-98.
- FRACALANZA, Paulo Sérgio. A gestão do ensino fundamental pelo governo do estado de São Paulo : uma análise do financiamento e dos indicadores sociais de educação (1980-1993). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, dez. 1999, p. 92-118.
- FREIRE, Paulo. **Educação e atualidade brasileira**. Tese de concurso para a cadeira de História e Filosofia da Educação na Escola de Belas Artes de Pernambuco. Recife, 1959.
- FREM, Sandra A. **Obstáculos e possibilidades para uma gestão democrático-participativa na escola estadual de 1º grau**. Campinas, 1989. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1989.
- FROTTA-PESSOA, O. **Como ensinar ciências**. 4. ed. São Paulo : Nacional, 1984.
- FURLÁN, A. et al. La gestión pedagógica : polémica y casos. In : EZPELETA, J., FURLÁN, A. (comps.). **La gestión pedagógica de la escuela**. Santiago : Unesco ; Orealc, 1992.
- GAUTHIER, D. **La moral por acuerdo**. Barcelona : Gedisa, 1994.
- GANZELI, Pedro. **Estruturas participativas na cidade de Campinas**. Campinas, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 1993.
- GENOVEZ, Maria Salete. **Conselhos de escola** : espaço para o exercício da participação? : um estudo de caso. Campinas, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, 1993.
- GHANEM, Elie. **Lutas populares, gestão e qualidade da escola pública**. São Paulo, 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1992.
- GHANEM, Elie. Participação popular na gestão escolar : três casos de políticas de democratização. São Paulo, **Revista Brasileira de Educação**, n. 3, set./nov. 1996, p.31-63.
- GIDDENS, Anthony. **Más allá de la izquierda y de la derecha** : el futuro de las políticas radicales. Madri : Cátedra, 1994.
- GOSLING, Sandra. **Informe de avaliação** : Minas Gerais. Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 1997.
- GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil** : poder e lógica de ação. Campinas, s. d. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- GOUVEIA, Aparecida Joly, HAVIGHURST, Robert J. **Ensino médio e desenvolvimento**. São Paulo : Nacional, 1969.
- GOUVEIA, Aparecida Joly. **Democratização do ensino e oportunidades de emprego**. São Paulo : Loyola, 1981.

- HAVELOCK, R. G., HUBERMAN, A. M. **Innovation et problèmes de l'éducation**. Paris : Unesco, 1980.
- HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo. Ética comunicativa y educación para la democracia. In : ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. **Educación, valores y democracia**. Madri : OEI, 1998. p. 9-47
- KAMII, Constance, CLARK, Faye, DOMINICK, Ann. The six national goals : a road to disappointment. **Kappan**, v. 75, n. 9, maio 1994, p. 672-77.
- KERLINGER, F. N. The implications of permissiveness doctrine in american education. **Educational theory**, v. 11, n. 2, abril, 1960.
- KESSELRING, T. **Jean Piaget**. Petrópolis : Vozes, 1993.
- KOHLBERG, L. **Essays on moral development**. Nueva York ; San Francisco : Harper and Rows, 1984.
- KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar : um campo minado... : análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 67, ago. 1999, p. 112-49.
- LAUAND, L. J. (org.). **Ética** : questões fundamentais. São Paulo : Edix ; CEAR-DOLFFLCH-USP, 1994.
- LAFOURCADE, Pedro. **Calidad de la educación** : analisis y propuestas. San José : Antorcha, 1991.
- LAFOURCADE, Pedro. Precisiones em torno a la calidad de la educación. **Boletín: Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 15, abr. 1988, p. 65-87.
- LETELIER, María Eugenia. Escolaridad y mercado de trabajo : analisis de datos de São Paulo (Brasil) y Santiago (Chile). **Boletín: Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 45, abr. 1998, p. 63-70.
- LIMA, Licínio. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Braga : Universidade do Minho, 1992.
- LOPES, Alice Ribeiro Casimiro. Conhecimento escolar : processos de seleção cultural e de mediação didática. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, jan./jun. 1997, p. 95-112.
- LUNA, Eduardo, WOLFE, Richard. **A feasibility report on the assessment of mathematics and science education in Latin America**. Toronto : Ontario Institute for Studies in Education, 1993.
- MACHADO, Nílson José. Qualidade na educação : o óbvio e o obscuro. In : ----- . **Ensaio transversais : cidadania e educação**. São Paulo : Escrituras, 1997a. p. 29-61.
- MACHADO, Nílson José. Sobre a idéia de tolerância. In : ----- . **Ensaio transversais : cidadania e educação**. São Paulo : Escrituras, 1997b. p. 79-94.
- MALKOVA, Zoya. Enseñanza de masas y calidad de la educación. **Perspectivas**, Paris, v. 14, n. 1, 1989.
- MANNHEIM, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo : Mestre Jou, 1972.
- MARTÍNEZ MARTÍN, Miquel. La educación moral : una necesidad en las sociedades plurales y democráticas. In : ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. **Educación, valores y democracia**. Madri : OEI, 1998. p. 75-106.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Financiamento da educação no Brasil** : captação e aplicação de recursos numa perspectiva democrática. Brasília : UnB ; Senado Federal, 1978. (Projeto Educação)
- MELLO, Guiomar Namó de, SILVA, Tereza Roserley Neubauer da. **Seleção competitiva de diretores de escolas** : estudo de caso de inovação educacional no Brasil. São Paulo : Fundap ; Iesp ; Fundação Carlos Chagas, 1992.
- MELLO, Guiomar Namó de. **Magistério de 1º grau** : da competência técnica ao compromisso político. São Paulo : Cortez ; Autores Associados, 1982.

- MELLO, Guiomar Namó de. Política de recursos humanos para la gestión de los sistemas educativos. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 33, p. 19-27, abr. 1994a.
- MICHEL, Robert. The bureaucratic tendency of political parties. In : MERTON, Robert K. et al (Eds.). **Reader in bureaucracy**. Glencoe, Illinois : Free Press, 1963. p. 88-92
- MONTENEGRO, Neisse Fernandes. **O conselho de escola e a gestão participativa**. São Paulo, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1991.
- MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa. Os parâmetros curriculares nacionais em questão. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, jan./jun. 1996, p. 9-22.
- MOREIRA, João Roberto. **Teoria e prática da escola elementar** : introdução ao estudo social do ensino primário. Rio de Janeiro : Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais ; Inep, 1960.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos. **Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria** : estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina. Santiago, Chile ; Mexico : CIDE ; Centro de Estudios Educativos, 1988.
- OLIVEIRA, Rosiska Darcy de, DOMINICE, Pierre. O debate pedagógico. In : BRANDÃO, Zaia (org.). **Democratização do ensino** : meta ou mito? 3. ed. Tradução de Priscila de Siqueira. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1987. p. 7-9
- PACHECO FILHO, Adolpho, CURI, Luis Roberto Liza. Políticas de ajuste das contas públicas e o financiamento da Educação do Estado de São Paulo no período 1980-1990. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 43, p. 428-446, dez. 1992.
- PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores** : a escola pública experimenta a democracia. Campinas : Papyrus, 1996.
- PERALVA, Angelina Teixeira. **Reinventando a escola** : a luta dos professores públicos do Estado de São Paulo na transição democrática. São Paulo, 1992. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1992.
- PERRENOUD, Philippe. Práticas pedagógicas e profissão docente : três facetas. In : PRÁTICAS pedagógicas, profissão docente e formação : perspectivas sociológicas. Tradução de Helena Faria, Helena Tapada, Maria João Carvalho e Maria NÓVOA. Lisboa : Dom Quixote, 1993.
- PESCADOR OSUNA, José Angel. La descentralización educativa en México. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 33, p. 30-41, abr. 1994.
- PIAGET, J. **Para onde vai a educação?** 12. ed. Rio de Janeiro : José Olympio, 1994.
- PIAGET, J. **Psicologia e epistemologia** : por uma teoria do conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1978.
- PIAGET, J. **Psicologia e pedagogia**. 7. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1985.
- PIEPER, Josef. El derecho ajeno. In : LA FE ante el reto de la cultura contemporánea. Madrid : Rialp, [19?].
- PINTO, Álvaro Vieira. **Ideologia e desenvolvimento nacional**. Rio de Janeiro : Iseb, 1959.
- PRAWDA, Juan, VELEZ, Eduardo. Políticas para mejorar la calidad de la educación primaria. Santiago, **Boletín : Proyecto Principal Educación**, n. 29, dez. 1992, p. 19-29
- PUTERMAN, Jacob. **O papel do diretor de escola no inter-relacionamento escola comunidade** : análise de uma experiência concreta. Campinas, 1982. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1982.
- RAMA, Germán W. Necesidades de información para la toma de decisiones en una gestión moderna de los ministerios de educación. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 33, p. 41-6, abr. 1994.

- REBOUL, O. **Filosofia da educação**. Tradução de Luís Damasco Penna e J. B. Damasco Penna. São Paulo : Nacional, 1974.
- REIMERS, Fernando. Educación para todos en America Latina em el siglo XXI : los desafíos de la estabilización, el ajuste y los mandatos de Jomtien. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 23, p. 7-27, dez. 1990.
- REIMERS, Fernando. The impact of economic stabilization and adjustment in Latin America. **Comparative Education Review**, n. 35, 1991a, p. 319-353.
- REIMERS, Fernando. The role of organization and politics in government financing of education : the effects of structural adjustment in Latin America. **Comparative Education Review**, n. 27, 1991b, p. 35-51.
- RIBEIRO, Sérgio Costa. Educação e cidadania. **Ensaio : Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 5-22, jul./set.. 1994.
- RIBEIRO, Vera Maria Masagão. O novo conselho de escola. In : ----- (org.). **Participação popular e escola pública**. São Paulo : Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1989. p. 25-34. (Cadernos do Cedi, 19)
- RISOPATRÓN, Verónica Edwards. **El concepto de calidad de la educación**. Santiago : Unesco ; Orealc, 1991.
- RIVERO H., José. Alfabetización, derechos humanos y democracia. **Boletín: Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 20, dez. 1989, p. 7-15.
- RODRIGUEZ, Nacarid. **La educación básica em Venezuela**. Caracas : Escuela de Educación ; Universidad Central, 1990.
- ROSAS, Lucia Barreto Collares. **A transformação do colegiado de uma escola estadual de Minas Gerais : um aprendizado de democratização**. Rio de Janeiro, 1988. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1988.
- ROSSO, Ademir José, BECKER, Fernando, TAGLIEBER, José Erno. A produção do conhecimento e a ação pedagógica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, jul./dez. 1998, p. 63-81.
- ROWAN, Brian. Comparing teachers' work with work in others occupations : notes on the professional status of teaching. **Educational Researcher**, v. 23, n. 6, ago./set. 1994, p. 4-17.
- SAINSALEU, Renaud. Sobre A reprodução, de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron. In : BRANDÃO, Zaia (org.). **Democratização do ensino : meta ou mito?** 3. ed. Tradução de Priscila de Siqueira. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1987. p. 139-159
- SALVAT B., Pablo. Los derechos sociales y el derecho a la educación : el nuevo contexto em relación a derechos humanos. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 47, p. 16-26, dez.. 1998.
- SALVIOLO, Antonio P. F. Los consejos de escuela y el desarrollo educativo : una experiencia argentina. **Boletín: Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 21, abr. 1990, p. 69-71.
- SANTOS, Lucíola L. de C. P. História das disciplinas escolares : outras perspectivas de análise. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, jul./dez. 1995, p. 60-8.
- SARMIENTO GÓMEZ, Alfredo. Hacia la autonomia escolar en Colômbia. In : COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação : novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo : Fundap ; Cortez, 1999. p. 31-52
- SCHIEFELBEIN, Ernesto. La reforma educativa em América Latina y el Caribe : um programa de acción. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile, n. 37, p. 3-34, ago. 1995.

- SCHIEFELBEIN, Ernesto. Relación entre la calidad de la educación y el modelo de enseñanza frontal en América Latina. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile, n. 29, p. 3-18, dez. 1992.
- SCHLEICHER, Andreas, YIP, Jean. **Indicators of between-school differences in reading achievement**. New Jersey : IEA, 1994.
- SCHMELKES, Sylvia. Educación para los derechos humanos : reflexiones a partir del conocimiento y de la práctica latinoamericana. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile, n. 47, p. 5-15, dez. 1998.
- SCHMELKES, Sylvia. **Los contextos y la calidad de la educación básica**. CEE, 1992.
- SCHRAMM, Marli Maria. **Das funções da Associação de Pais e Professores num estado classista**. Porto Alegre, 1986. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1986.
- SILVA, Igínia Caetana Finelli. **Orientações participativas e descentralizadoras** : uma (in)viabilidade na estrutura administrativa do ensino de 1º grau. Campinas, 1989. 235 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação da Universidade de Campinas, 1989.
- SILVA, Jair Militão da. Educação comunitária e educação escolar : em busca de uma metodologia de ação educativa democratizadora. In : ----- (org.). **Educação comunitária** : estudos e propostas. São Paulo : Senac São Paulo, 1996.
- SIQUEIRA, Priscila de, BRANDÃO, Zaia. Introdução. In : BRANDÃO, Zaia (org.). **Democratização do ensino** : meta ou mito? 3. ed. Tradução de Priscila de Siqueira. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1987. p. 7-9.
- SOUZA, Marilene Proença Rebello de. **Construindo a escola pública democrática** : a luta diária de professores numa escola de primeiro e segundo graus. São Paulo, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1991.
- SPOSITO, Marília Pontes. Educação e movimentos populares : futuros desafios. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 272, nov./dez. 1993, p. 5-7.
- SPOSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, jan./jun. 1990b, p. 52-6.
- SPOSITO, Marília Pontes. Gestão democrática. **Tempo e Presença**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 251, maio/jun. 1990a, p. 18-20.
- SPOSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola** : a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo : Loyola, 1984.
- SPOSITO, Marília Pontes. Redefinindo a participação popular na escola. In : RIBEIRO, Vera Masagão (org.). **Participação popular e escola pública**. São Paulo : Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1989, p. 61-7. (Cadernos do Cedi, 19)
- TEDESCO, Juan Carlos. Tendencias actuales de las reformas educativas. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile, n. 35, p. 3-8, dez. 1994.
- TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação é um direito**. São Paulo : Nacional, 1968.
- TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro : José Olympio, 1957.
- TIRAMONTI, G. Los imperativos de las políticas educativas de los 90. **Propuesta Educativa**, Buenos Aires, n. 17, 1997.
- TORRES, Rosa María. **Educación para todos** : la propuesta y la respuesta (1990-1999). Buenos Aires, 1999. (mimeo.)

- TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In : DE TOMMASI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo : Ação Educativa ; PUC-SP ; Cortez, 1996.
- TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis : Vozes, 1996.
- TRILLA BERNET, Jaume. Educación y valores controvertidos : elementos para un planteamiento normativo sobre la neutralidad en las instituciones educativas. In : ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. **Educación, valores y democracia**. Madrid : OEI, 1998. p. 203-39.
- UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, PNUD, Banco Interamericano de Desarrollo. Calidad, pertinencia y equidad de la oferta educativa : informe de la misión interagencial de alto nivel en apoyo al Ministerio de Educación de Chile. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 33, p. 47-59, abr. 1994.
- UNESCO. **Les innovations éducatives et les développements**. Paris : Unesco, 1980.
- UNESCO-OREALC. **Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-1989**. Santiago : Unesco-Orealc, 1992.
- VALLE, Lílían do. O papel da educação : do direito natural ao direito à instrução. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, jan./jun. 1997, p. 209-24.
- VELLOSO, Jacques, CARVALHO, Sandra. La educación brasileña y sus recursos : de la recesión al nuevo orden institucional. . **Boletín: Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 22, ago. 1990, p. 19-39.
- VIAL, Monique. Um desafio à democratização do ensino : o fracasso escolar. In : BRANDÃO, Zaia (org.). **Democratização do ensino** : meta ou mito? 3. ed. Tradução de Priscila de Siqueira. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1987. p. 11-23
- VILLA LEVER, Lorenza. Descentralización y calidad de la educación en México. In : COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação** : novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo : Fundap ; Cortez, 1999. p. 53-67
- WEBER, Max. **Economía y sociedad**. Trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Maynez e José Ferrater Mora. México : Fondo de Cultura Económica, 1996.
- WHITEMAN, Burchell. La administración educacional al nivel local. **Boletín : Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**, Santiago, n. 33, p. 27-30, abr. 1994.
- WOLFF, Lawrence, SCHIEFELBEIN, Ernesto, VALENZUELA, Jorge. **Improving the quality of primary education in Latin America** : toward the 21st century. Washington D.C. : Banco Mundial, 1993.
- WUTMACHER, Walo. A escola em todos os seus estados : evidências, críticas e novas perspectivas. In : NÓVOA, António (coord.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa : D. Quixote, 1992.