

## EDUCAÇÃO NA NOVA CONSTITUIÇÃO - QUALIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO

Pedro Demo\*

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

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

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

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

### Educação, qualidade e democracia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Algumas questões de acesso e aproveitamento

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

### Importância da Escola Pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Educação e Direito Fundamental

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Educação Política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Papel da Sociedade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Alguns problemas da descentralização**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Poderíamos colocar desta forma, portanto, os compromissos centrais:

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

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

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

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

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

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

### **Bibliografia**

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

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

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

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo, Brasiliense, 1988.

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

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

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. **Pobreza política**. São Paulo, Cortez, 1988d.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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