

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO

**RUMOS DA EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA SOB
O SIGNO DO AUTORITARISMO**

Um estudo sobre a política educacional no Brasil.

Agosto de 1994



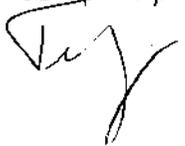
JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO *t/az*

**RUMOS DA EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA SOB O SIGNO
DO AUTORITARISMO**

Um estudo sobre a política educacional no Brasil.

Tese de Doutorado apresentada ao
Doutorado em Ciências Sociais, Área
de Políticas Públicas, do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas,
sob a orientação da Profa. Dra.
Teresa Sales *t*

Este exemplar corresponde à
redação final da tese, defendida e
aprovada pela Comissão Julgadora
em 14/09/94.



Agosto de 1994

"Quando vou por um caminho
É por dois caminhos que vou:
Um é por onde me encaminho
O outro a verdade onde estou".

Fernando Pessoa.

"Nos movimentos do mundo cada um tem seus momentos".

Paulinho da Viola

Os momentos tortuosos que se tem de viver individualmente tornam-se mais suaves quando se conta verdadeiramente com o outro.

A Oto, com amor.

Os múltiplos papéis que a mulher assume em seu cotidiano, em muitos momentos, podem aparentar que ela está sendo menos. O conjunto desses momentos, no entanto, traduz exatamente a sua busca teimosa de ser mais.

A Mariana e Pedro, parceiros e cúmplices dessa busca.

Adentrar-se pelo mundo, envolvendo-se com seus tempos e movimentos, implica sempre em uma alfabetização nos seus códigos.

A Orlando, meu pai, mestre primeiro na minha aprendizagem desta leitura.

AGRADECIMENTOS

À Teresa Sales, pela competente e difícil tarefa de orientação (sobretudo quando realizada "à distância"), pela magnitude da sua postura - sempre democrática - nos nossos frequentes embates e, ainda, pelo fortalecimento dos laços de amizade, estreitados durante a realização desta tese. Este é um dos saldos mais preciosos de todo o processo de orientação que, ao ter se inscrito em nossas vidas, certamente continuará a acompanhá-las para muito além dos ritos e práticas da vida acadêmica.

A Oto, meu companheiro, pela força transmitida através do seu afeto, pelo contínuo e inquestionável apoio e pelas inúmeras contribuições e sugestões, resultantes das pacientes leituras críticas dos meus textos.

A Pedro e Mariana, meus filhos, pela sensível compreensão de que os "momentos de mãe" só aparentemente estavam lhes sendo subtraídos, pelas ajudas frequentes nas mais distintas tarefas e pelas constantes manifestações de carinho: forças vitais que me impulsionaram ao longo desta travessia.

A Lando e Bete, meus irmãos e amigos. Lando me deu pronta e competente assessoria nos assuntos de informática; ambos continuamente expressaram fraterna amizade, ao procurarem sempre levantar o meu "astral".

À Ignez Navarro, amiga/irmã, com quem há muito tenho caminhos cruzados, incluindo o desta travessia. Na sua casa, em Campinas, abrigou-me quando da elaboração e realização do exame de qualificação, acolhendo-me outra vez durante os ajustes finais desta tese. A amizade fraterna, iniciada desde a nossa infância, é um sentimento que poucos têm a oportunidade de vivenciar, sobretudo quando o

aconchego é nutrido pelas identidades e trocas intelectuais e pelo fecundo e democrático respeito às diferenças quanto ao modo de ler/viver a vida.

À Marcia Aguiar e Aída Monteiro, amigas, irmãs, companheiras nas atividades acadêmicas e na vida cotidiana, pelo apoio fundamental, pelo afeto e pela força positiva transmitida em todos os momentos.

À Clemilda de Souza, pelas constantes acolhidas em sua casa em São Paulo, pelas ricas discussões sobre o tema e pela certeza do aprofundamento da nossa amizade durante este período, expresso nos estímulos frequentes e no carinhoso aconchego, recebido também de suas filhas Anamélia e Andréa.

Ao casal Madeira, Vicente e Margot, por ter-me aberto múltiplas portas. Em sua casa, foi possível desfrutar de um espaço tranquilo durante um certo período, necessário à realização deste trabalho. Margot, com desprendimento e competência intelectual, me introduziu no mundo das representações sociais, ajudando-me substantivamente na sistematização dos dados. Vicente, com sua larga experiência na área de política educacional, foi um interlocutor constante no apontar achados e erros. Ambos, na sua grandeza de pessoas, foram fundamentais no momento em que, diante de fortes adversidades, cheguei a pensar em desistir da travessia.

A José Carlos Souto, por ter me auxiliado a lidar com os embaralhamentos profundos da razão e da emoção, permitindo-me colocar as idéias em seu lugar.

Aos colegas e companheiros do Departamento de Fundamentos Sócio-Filosóficos da Educação da UFPE, pelo apoio, compreensão e estímulo, que torno aqui personalizados em Edná Baía.

Aos colegas e parceiros de trabalho do Mestrado em Educação da UFPE, pelos mesmos motivos, identificados aqui na pessoa de Ferdinand Rhoer e na saudosa lembrança de Iracema Pires.

Aos professores do Doutorado em Ciências Sociais do IFCH/UNICAMP, pelas contribuições que forneceram para o meu crescimento intelectual.

À Patrícia Campos de Souza, pelo seu eficiente trabalho de revisora dos originais desta tese.

Às agências de fomento à pesquisa - CAPES e CNPQ - cuja ajuda tornou viável mais este passo na minha formação acadêmica.

A todos, enfim, que de algum modo me acompanharam e contribuíram para a realização desta travessia,

os meus mais sinceros agradecimentos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I: A EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA	17
1. A abordagem neoliberal	21
2. A abordagem liberal moderna da cidadania	30
2.1. A abordagem pluralista	33
2.2. A abordagem funcionalista	39
2.3. A abordagem social-democrata	45
3. A abordagem marxista	55
CAPÍTULO II: O SETOR EDUCACIONAL E AS CARACTERÍSTI- CAS DA SUA REGULAÇÃO	83
1. Prenúncios da educação como uma questão nacional	83
2. O processo de constituição da educação como setor	92
3. O setor educacional no processo da modernização brasileira.....	109
3.1. A primeira fase	109
3.2. A segunda fase.....	122
CAPÍTULO III: A POLÍTICA EDUCACIONAL NO PROJETO DO REGIME AUTORITÁRIO	129
1. O panorama educacional e os rumos do desenvolvimento	129
2. Os "recursos humanos": parâmetros da educação modernizada	141
3. A educação no planejamento	148
4. As relações entre o sistema de planejamento e o setor educação	161

CAPÍTULO IV: OS PRENÚNCIOS DA INOVAÇÃO	173
1. A questão das desigualdades no debate internacional	173
2. As desigualdades na agenda do governo brasileiro	186
3. Os prenúncios da inovação na educação	195
CAPÍTULO V: OS USOS E ABUSOS DOS PRINCÍPIOS DEMO - CRÁTICOS	202
1. O cenário da inovação	202
2. Um ator estranho no ninho?	209
3. O modo de inclusão dos pobres no script	222
4. Sinais de dissonância entre os atos?	232
CAPÍTULO VI: RUMOS DA EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA SOB O SIGNO DAS RELAÇÕES AUTORITÁRIAS	239
1. As relações com a estrutura do MEC	239
2. As relações com as secretarias de educação	255
3. As relações com a clientela	264
CONSIDERAÇÕES FINAIS	286
BIBLIOGRAFIA	295

INTRODUÇÃO

Conclui-se a presente tese no momento em que o país se encontra sob o signo de mais um plano econômico. A implantação da nova moeda - o real - traz para o centro da cena a dura realidade em que vive submersa uma fatia significativa da população brasileira. De repente, agregam-se ao seu cotidiano operações de conversão, embaralhando as antigas representações, ainda enraizadas, sobre a moeda e seus valores. Muitos sequer conseguiram distanciar-se dos cruzeiros, dos cruzados, e menos ainda dos cruzeiros reais.

Neste contexto, cada operação de troca ou conversão emaranha-se numa intrincada e nebulosa teia de definições da realidade, tornando o mais simples ato num momento de profunda angústia, vacilação e até mesmo de medo. Basta aguçar o ouvido e o olhar nos entornos - nas feiras, supermercados, nas filas, nos transportes públicos -, captar os "entreouvídios" e se fazer "análise de conteúdo" das expressões faciais e outros gestos das pessoas. Este é o panorama das grandes cidades. Certamente, nos estados mais atrasados e sobretudo nas suas áreas rurais, o quadro deve mostrar-se bem mais complexo.

Essa situação expressa de modo gritante os problemas que decorrem dos baixos níveis de escolaridade da população. As dificuldades das pessoas para realizar as mais simples

operações aritméticas revelam a falta de domínio das habilidades básicas, domínio que deveria ser proporcionado pela escola fundamental e usufruído por todos, como um direito universal de cidadania.

Em 1824, a Constituição Política do Império do Brasil estabeleceu, em seu artigo 179, que "a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade", seria garantida, entre outras maneiras, pela "instrução primária gratuita a todos os cidadãos" (apud Barcelos, 1933, p. 268). Nesta época, porém, quase metade da população era, ela própria, propriedade privada e, como tal, excluída da categoria "cidadão". Desde então, acompanhando o processo de evolução da sociedade, houve certamente uma evolução do sistema educacional e, por conseguinte, das normas relativas à sua regulação.

No presente, a norma legal determina a responsabilidade do Estado no fornecimento de ensino público e gratuito. Em princípio, a lei garante a universalidade do acesso aos oito anos iniciais de estudo, correspondentes à escola fundamental ou ao ensino de 1º grau. Esta prescrição passou a vigorar em 1971, por ocasião da reforma de ensino empreendida pelos governos militares. Existe, pois, há pouco mais de duas décadas. Até então, a escola na condição de universal, obrigatória e gratuita, restringia-se às quatro séries que compunham o antigo curso primário, hoje 1º grau menor, tal como fora regulamentado na Constituição de 1934.

Não obstante esta evolução, atualmente, menos de 30% das crianças e jovens brasileiros concluem as oito séries que configuram o patamar obrigatório e, em média, os alunos têm levado mais de dois anos para terminar uma única série. A média de escolaridade da população é hoje de 4,5 anos de estudo, com índices que variam entre 5,6 anos no Sudeste urbano e 1,6 anos no Nordeste rural(Lumbambo e Oliveira,1990). Não é por acaso, portanto, que a educação fundamental teve de ser reafirmada na Constituição Federal de 1988 como "um direito público subjetivo".

Ratificam a perversidade desse quadro os dados do IBGE sobre as condições de escolaridade da força de trabalho,¹ em que se demonstra o hiato que separa a norma legal da sua observância. De acordo com esta instituição, dos 62 milhões de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho (formal ou informal), apenas 64,5% freqüentaram quatro anos de escola.² Sabe-se, também, que cerca de 22% da população acima de 15 anos é analfabeta. Estas taxas, somadas a outros indicadores, vêm contribuindo para que o Brasil permaneça entre os países com os piores níveis de qualidade de vida no panorama internacional. Comparados aos de outras nações, sobressaem-se os parâmetros perversos assumidos pelo desenvolvimento brasileiro, mesmo quando o termo comparativo é a realidade de países bem mais pobres.

1.São dados levantados a partir da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), referente ao ano de 1990.

2.O problema deve ser mais grave do que os dados revelam, já que estes se referem aos anos de estudo que as pessoas declaram ter. Estudar quatro anos não significa, necessariamente, ter tido acesso a todas as quatro séries do 1º grau, sobretudo quando se consideram os altos índices de repetência nestas séries encontrados no sistema público de ensino.

Basta cotejar a evolução do Produto Nacional Bruto (PNB) ou da renda nacional com a precariedade das condições de saúde, habitação e educação de amplos contingentes populacionais. A isto se alia, como uma marca peculiar, a extrema concentração da renda no país (PNUD, 1990; Banco Mundial, 1990). São indicadores que revelam os níveis absurdos que a exploração e a exclusão assumem em nossa realidade, indicativos, portanto, do profundo fosso que separa as classes sociais no Brasil.

Não se pode esquecer que a racionalidade que preside o desenvolvimento capitalista baseia-se no avanço técnico-científico, o que implicou a configuração das sociedades modernas como aquelas em que predominam os códigos letrados. Tanto os requerimentos decorrentes do mundo da produção, quanto os da legitimidade da ordem, contribuíram para que a educação fosse uma das áreas pioneiras de intervenção estatal, dentre outras alvos de políticas sociais. Lembre-se que a educação é uma das funções permitidas ao "Estado-Guardião", de acordo com a acepção da doutrina liberal nos seus postulados clássicos. Não por acaso, a constituição dos sistemas públicos de ensino, ou regulados pelo Estado, caminhou quase que pari passu com a constituição dos Estados-nação (Manacorda, 1989; Enguita, 1989).

Ademais, há que se registrar a importância crescente que a escolaridade foi assumindo para o exercício dos direitos políticos. Este é outro elemento que contribuiu para que a educação fosse institucionalizada como um direito subjetivo, ou seja, para que a escolaridade básica viesse a se tornar um

direito universal, obrigatória e ofertada gratuitamente, sob a responsabilidade dos poderes públicos.

O reconhecimento deste direito, por sua vez, marcou a fronteira que introduziria o reconhecimento público dos direitos sociais. Estes, em articulação com os direitos civis e os políticos, passaram a integrar a noção de "cidadania ampliada", segundo a construção de Marshall(1967a).

Em decorrência dessas características, a educação, enquanto um valor universal, imbricou-se no próprio ethos das sociedades capitalistas e o transcendeu. A questão educacional está sempre em cena, como "uma questão socialmente problematizada"(O'Donnell e Oszak, 1974), ao mesmo tempo em que nunca deixa de compor a agenda governamental - o que é verdadeiro também no que se refere ao Brasil.

Seria contudo ilusório entender esta perenidade ou permanência no sentido de um maior grau de autonomia do setor educação. A sua vinculação intrínseca aos requerimentos dos processos produtivos, à sociabilidade e ao próprio ethos capitalista, torna vital a busca de harmonia entre a sua reprodução e regulação e o movimento que procura articular a lógica da reprodução global da sociedade à lógica de reprodução da educação como uma política setorial (Muller, 1985).

Ademais, é preciso lembrar que as desigualdades sociais não se produzem no vazio. São construídas no bojo das relações sociais, exprimindo as características do sistema de dominação que se forja em cada realidade. Assim, as desigualdades

educacionais peculiares ao Brasil podem ser vistas de seus múltiplos ângulos. De um lado, por exemplo, constituem uma das faces reveladoras dos níveis assumidos pela opressão e a exclusão no país. De outro, são o produto do desempenho do sistema educacional. Esses ângulos, por seu turno, encontram nexos com o padrão imprimido à regulação estatal e, portanto, com a configuração que vai tomando a própria política educacional.

É centrando-se nestas questões que a presente tese vai tratar da política educacional no Brasil. Esta será abordada a partir das sugestões analíticas de vários autores, entre os quais se destacam Muller (1985) e Jobert (1988 e 1989b). Adotam-se construtos destes autores, que ressaltam a importância de se apreender o referencial normativo de uma política pública para melhor analisá-la.

Adotar esta perspectiva implica ter presente que nos processos que engendram a construção e a reconstrução do referencial normativo de uma política pública subjaz um conjunto de elementos que se articulam às especificidades da realidade social em que têm curso. A estruturação destes elementos, neste contexto, baseia-se nas representações sociais que predominam nesta realidade, integrando o seu universo cultural e simbólico e, portanto, o sistema de significações que lhe é próprio. Tais representações fornecem os valores, normas e símbolos que regem as relações sociais, fazendo-se presentes nas práticas cotidianas dos indivíduos e dos grupos e, por conseguinte, no sistema de dominação peculiar àquela realidade. Desta maneira, guardam

intrínseca relação com o modo pelo qual se articulam os interesses sociais e, portanto, com o padrão que se configura numa política.

Considerando estas questões, parte-se, aqui, de uma característica da realidade brasileira observada consensualmente pelos diversos autores e correntes que têm se ocupado da sua interpretação: o inegável caráter autoritário que, historicamente, vem marcando as relações sociais no país.

O "autoritarismo brasileiro" como um problema analítico foi tratado em inúmeros trabalhos, em suas distintas manifestações e de diferentes enfoques teóricos. Embora a análise do fenômeno seja mais freqüente entre cientistas políticos, o autoritarismo, por se constituir num referente para os estudos sobre as desigualdades, a exclusão, o tipo de cidadania que nos é peculiar, a questão democrática, enfim, sobre o próprio substrato das relações de poder e de dominação, tem sido recorrentemente abordado em trabalhos oriundos dos vários campos das ciências sociais e humanas.¹

O interesse, aqui, não é problematizar a complexa noção de "autoritarismo" e a maneira do seu emprego nestes diferentes estudos. Esta noção é tomada no seu sentido mais corrente, consensual e simples, ou seja, "autoritário" como sinônimo de

1. Entre eles os seguintes: Leal (1975), Faoro (1975), Queiroz (1976), Martins (1976), Franco (1976), Fernandes (1977), Lamounier (1977), Medeiros (1978), DaMatta (1979), Santos (1978 e 1979), Janotti (1981), Schwarz (1981), Schwartzman (1982), Tavares (1982), Debrun (1983), Bursztyn (1984 e 1990), Abranches (1985), Andrade (1985), Martins (1985), Moraes (1986), O'Donnell (1986, 1988 e 1993), Azevedo (1987) e Sales (1987 e 1992).

"antidemocrático". O modo como a questão é abordada, todavia, ultrapassa os limites de um dado regime político ou de determinadas instituições. A intenção é a de se tomar o fenômeno como um elemento que permeia o processo relacional. Isto significa tratá-lo como um dos aspectos presentes nas práticas sociais, compondo o próprio universo cultural brasileiro e, por conseguinte, o seu sistema de significações.

A noção de cultura aqui utilizada baseia-se numa das acepções sugeridas por Raymond Williams: cultura é "um sistema de significações mediante o qual, necessariamente (se bem que entre outros meios), uma dada ordem social é comunicada, reproduzida, vivenciada e estudada"(Williams,1992, pp. 12-3).

Assim, o que se destaca são formas de pensar e de apreender o real estruturadas com base em valores antidemocráticos. Desta perspectiva, o autoritarismo é uma marca que não se restringe apenas à cultura política. Sua presença nas relações políticas exprime a conexão entre estas e o sistema de significados próprio do contexto social mais amplo.

No concreto, as práticas sociais que se orientam pelos valores antidemocráticos constituem-se na base em que repousam as profundas desigualdades sociais e que as alimentam. Numa dinâmica perversa, o fosso profundo que separa os grupos e classes, a fragmentação e a desarticulação sociais, característicos da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que são produtos dessas relações (regidas pelos valores autoritários), são por elas alimentados numa causação circular.

Qual o significado disto para o processo de definição e implementação das políticas públicas e, particularmente, da política educacional? Dado que este processo implica uma definição social da realidade articulada diretamente às representações sociais que se fazem de determinados problemas, o que se observa é que esta definição tem sido sempre apoiada e filtrada pelos valores antidemocráticos que se cristalizaram em nossa cultura. Desta maneira, mesmo quando se concebem soluções que visam o soerguimento de um maior padrão de justiça social, estas encontram no agir através destes valores um forte fator para que se produza justamente o contrário do pretendido. Esta é a tese que se desenvolve neste estudo, tomando-se a política educacional para demonstrá-la.

Os valores antidemocráticos, como se sabe, têm suas raízes no tipo de colonização empreendida pelo Estado-patrimonialista português, que forneceu as bases em que se assentaram os fundamentos do Estado-nação e da sociedade livre. Os clássicos estudos de Faoro (1975), Prado Junior (1959 e 1966) e Fernandes (1977), embora com enfoques nem sempre convergentes, dão conta, com propriedade, do processo mediante o qual foi gestado este fenômeno.

O poder privado dos grandes proprietários e as formas do seu exercício numa ordem escravocrata constituíram-se no substrato destes valores. Um traço particular da nossa evolução social, contudo, é a conciliação entre o novo e os velhos interesses, como demonstram os estudos que se ocuparam do

processo de desenvolvimento do capitalismo entre nós (Silva, 1976; Furtado, 1976; Fernandes, 1977; Oliveira, 1981; Mello, 1982). Deste modo, a manutenção de elementos do sistema colonial de dominação traduziu-se na conservação de determinados valores e práticas (Martins, 1976), como um legado que persiste até os dias atuais, muito embora adaptado e contextualizado à sociedade que evoluiu.

O legado das relações escravistas de trabalho trouxe consigo o desconhecimento do outro em sua alteridade. As representações sociais que se fazem dos pobres ou das classes subalternas tendem sempre a destacar a condição de sua inferioridade. Permanece nos dias de hoje, a sombra da imagem da "coisa" e da "propriedade particular" obscurecendo o reconhecimento do outro em sua diversidade.

As formas de exercício do poder pessoal sobre os homens livres e pobres, analisadas no clássico estudo de Franco (1976), deixaram traços que revigoram este obscurecimento. O mandonismo, a instituição da "prática do favor", o clientelismo político, as práticas populistas, o estreitamento e a conservação dos laços pessoais de dependência continuam a predominar, no Brasil desta era pós-moderna, como modos de articulação dos interesses sociais nas relações sociais mais amplas, muito embora revistam-se com as fantasias que a modernidade lhes conferiu.

Nas práticas cotidianas, nada mais exemplar desta permanência do que o significado que se atribui à expressão "você sabe com quem está falando?", cuja análise foi exaustivamente

desenvolvida por DaMatta (1979). Os processos que forjaram a integração social no país apoiaram-se nestes procedimentos excludentes. Este é o modo como aqui se institucionalizaram os direitos de cidadania. Uma "cidadania regulada", na noção de Santos (1978), ou, como prefere conceituá-la Sales (1992), uma "cidadania consentida".

Uma consequência importante deste legado é que os mecanismos de representação de interesses não se enraizaram e continuam a inexistir para amplos setores da população. Os subalternos perdem, assim, um espaço legítimo de negociação e de acordos, em que poderiam lutar pelo atendimento das suas demandas. Como destaca O'Donnell, as marcas do arcaísmo estão sempre presentes. Não há reconhecimento de sujeitos coletivos; ou sequer se considera a existência de sujeitos e, por conseguinte, a negociação com eles (O'Donnell, 1988, p. 77).

Ao debruçar-se sobre os programas governamentais para a pobreza da zona rural do Nordeste, Sales (1992) utiliza-se da noção de "cultura da dádiva" para caracterizar a ação estatal neste contexto. Nesta tarefa, vai buscar as raízes históricas da desigualdade da cultura política brasileira, encontrando-as na permanência das práticas de "mando e subserviência", cuja origem remonta aos tempos coloniais. O mando e a subserviência são, ao seu juízo, o substrato daquela noção, articulando as relações entre o Estado e os despossuídos. Impedem, assim, a vigência dos direitos sociais como direitos de cidadania (Sales, 1992, pp. 17 e segs.).

A noção de "cultura da dádiva" desenvolvida por esta autora forneceu a fonte de inspiração para que se procurasse demonstrar a intrínseca vinculação entre os valores e práticas autoritárias e o padrão da política educacional brasileira. A questão que se desenvolve no presente trabalho tem, porém, outro percurso metodológico. Este estudo não se centra na relação entre os beneficiários da política e o Estado, tal como o faz Sales, (1992). O que será privilegiado aqui é, sobretudo, o próprio espaço governamental em que a política educacional se constrói, articulada aos processos mais amplos expressos no projeto de sociedade em implantação, ou no referencial normativo global, como a este se refere Muller (1985).

Desta perspectiva, utiliza-se a noção de "cultura da conservação" para se sublinhar a persistência dos valores antidemocráticos no processo através do qual se define e implementa a política educacional. Tratam-se de valores que se conservaram como marcas na cultura brasileira. Presentificados nas representações sociais que se fazem dos excluídos e nas propostas para a sua escolarização, incrustam-se, também, no padrão estabelecido para a política educacional, refletindo-se, pois, no seu referencial normativo.

Esta é a temática abordada nesta tese. O primeiro capítulo apresenta uma síntese do processo que levou à adoção dos pressupostos teóricos-metodológicos utilizados na investigação. O segundo e o terceiro capítulos, com uma abordagem histórica, procuram situar o tratamento que o Estado brasileiro tem reservado à educação básica ou fundamental. Primeiro,

procurou-se demonstrar a íntima vinculação dos valores autoritários com a estruturação do setor educacional e com as políticas concernentes. Busca-se, assim, sublinhar as raízes em que repousam as desigualdades educacionais. Neste contexto, enfatiza-se o surgimento da educação como uma questão nacional, o significado que vai assumindo entre aqueles que a problematizam, e o modo como o sistema de ensino evoluiu. Detectam-se filtros advindos de um sistema de significações marcadamente autoritário que se articula ao modo de desenvolvimento conservador pelo qual a sociedade vai se modernizando.

No terceiro capítulo sublinha-se a configuração que estas características assumiram durante a primeira década do regime burocrático-autoritário, quando se imprime novo ritmo ao processo da modernização e o país alcança sua maturidade econômica. Neste contexto, como em todos os momentos de crise ou mudanças na vida nacional, a educação assume o centro da cena, ainda que a escolaridade da maioria da população não seja considerada no projeto de desenvolvimento então implantado. Contrói-se, com este capítulo, o panorama necessário para que se introduzam os conteúdos dos capítulos seguintes, que contêm o coração desta tese e que resultaram de pesquisa empírica direta.

Em outras palavras, estes tentam resgatar o processo que levou o Ministério da Educação a priorizar, como meta principal da política educacional brasileira, o atendimento da população pobre das periferias urbanas e do meio rural, durante o último governo do regime burocrático-autoritário, o do presidente

Figueiredo. Registra-se que esta foi a primeira e única vez na história da nossa educação que a escolaridade dos pobres constitui-se no alvo principal da política concernente. Mais importante ainda: a esta definição seguiram-se ações concretas no sentido da implementação de tal prioridade, através de programas que tinham por suposto contribuir para a democratização da escola básica.

O quarto capítulo faz uma contextualização da gênese desse processo, buscando resgatar e historiar os fatores que o precederam e que irão impulsioná-lo. Suas origens são encontradas nas influências advindas do espaço capitalista internacional, conjugadas à especificidade da conjuntura em que se insere o regime burocrático-autoritário brasileiro durante o governo Geisel. O quinto capítulo prossegue com esta contextualização, aproximando-se mais diretamente do processo decisório. Tenta-se, então, demonstrar as condições em que a prioridade é formulada, como se concretiza enquanto prática de política e as implicações que daí decorrem, levando em conta o papel que o projeto de abertura do regime reserva ao Ministério da Educação e ao ministro que assume esta pasta.

No capítulo final, dispensa-se um tratamento peculiar aos dados levantados. A partir da análise de conteúdo do discurso de atores que participaram do processo de formulação e implementação da política educacional, vai se demonstrar os vínculos entre as representações sociais que eles têm das práticas democráticas, dos excluídos e da sua escolarização e as marcas autoritárias incrustadas nas relações sociais brasileiras.

Nesta introdução, cumpre ainda destacar os procedimentos utilizados para o resgate do processo "político da política", de que tratam os três últimos capítulos. Referenciando-se nos elementos teóricos apresentados no capítulo inicial, tratou-se de sublinhar, entre outros elementos, a importância das representações sociais dos atores que formulam e implementam as políticas para o estudo e análise destas.

Tendo-a por pressuposto, construiu-se a fonte dos dados empíricos, mediante dois procedimentos interligados. De um lado, reuniram-se os documentos governamentais que explicitavam as mudanças nas diretrizes da política. De outro lado, foram realizadas entrevistas, abertas e em profundidade, com os atores que participaram do citado processo. Além disto, utilizou-se material da grande imprensa e a bibliografia pertinente à análise conjuntural do período.

As entrevistas envolveram três grupos de atores. O primeiro, constituído pelo grupo de decisores que atuaram na instância federal. Trata-se de uma arena extremamente restrita, constituída por sete pessoas chaves. Foi possível entrevistas com cinco destas pessoas.

É oportuno lembrar o caráter individual de uma pesquisa como esta. Na impossibilidade, pois, de se abranger um universo maior, optou-se por estudar o processo de implementação da nova política nos espaços locais, através da análise do caso do Estado de Pernambuco, espaço de trabalho profissional da autora. Cinco funcionários da Secretaria de Educação de Pernambuco no

período que ocupavam cargos de decisão constituem o segundo grupo de entrevistados. Formam o terceiro grupo 15 técnicos desta mesma Secretaria que atuaram na implementação dos programas, seja na área rural ou na urbana. Ao todo, portanto, foi realizado um total de 25 entrevistas.

As informações das entrevistas são utilizadas com dois propósitos. Num primeiro nível analítico, elas fornecem dados que subsidiam o resgate do próprio processo. Num segundo nível, elas são trabalhadas na perspectiva do desvelamento das representações sociais que expressam e, portanto, dos valores, símbolos e normas próprios desses atores. Guarda-se, pois, a identidade dos mesmos, já que não se trata de uma análise sobre comportamentos pessoais, de uma postura moral a ser julgada boa ou má. O fenômeno possui uma dimensão social bem mais ampla, implicando em que se desvele o modo como valores e símbolos da cultura são introjetados nesses atores.

CAPITULO I

A EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Abordar a educação como uma política social, o objetivo deste trabalho, requer "diluí-la" na sua inserção mais ampla: o espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o "Estado em ação" (Muller, 1985, p. 68). Espera-se, deste modo, poder afinal resgatar, neste mesmo espaço, as particularidades da política educacional, contextualizadas segundo as distintas vertentes analíticas.

Enfocar as políticas públicas em um plano mais geral e, portanto, mais abstrato significa ter presente as estruturas de poder e de dominação, os conflitos infiltrados por todo o tecido social e que têm no Estado o locus da sua condensação, como sugere Poulantzas(1980, p. 169). Em um plano mais concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente (Martins, 1986).

Outra importante dimensão a ser considerada é que as políticas públicas são definidas, formuladas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou

do Estado em que têm lugar (Jobert, 1988, p. 8), e que por isso guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria.¹ São construções informadas pelos valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade (Jobert, 1988, p. 2).

Finalmente, deve-se considerar que os fenômenos da hipertrofia e complexificação do Estado, decorrentes do aprofundamento de sua intervenção na sociedade, têm sido o alvo central de questionamentos teóricos e práticos. Há quase três décadas, como é sabido, as formas e funções assumidas pelo Estado encontram-se em xeque, em consequência das próprias crises enfrentadas pelo modo de acumulação capitalista e dos rumos traçados visando a sua superação.

Quando a crise econômica desnudou e pôs em causa o grau de profundidade da intervenção estatal, ganharam força, sobretudo nos países de capitalismo avançado, a problematização, o debate e a busca do entendimento do tipo de regulação forjado pelo mundo capitalista. O final dos anos 60 e os anos 70 assistiram a uma extensa produção teórica no campo da tradição marxista, gerando um conjunto diferenciado de interpretações e de correntes. Os postulados do liberalismo clássico também tiveram na crise um espaço propício de revigoramento. Do primeiro grupo podem ser sublinhados os estudos de Miliband (1970), Bocarra (1976),

1. "As representações sociais são princípios geradores de tomadas de posição ligadas a inserções específicas num conjunto de relações sociais e organizam os processos simbólicos que intervêm nestas relações" (Doise, 1986, p. 84).

Aglietta (1976), Altvater (1977), Poulantzas (1977, 1978 e 1980), O'Connor (1977 e 1987), Hirsch (1978 e 1979), Althusser (1980), Gough (1980) e Offe (1984 e 1989), entre outros. Na corrente denominada neoliberal, o vigor teórico emanou principalmente do pensamento de Hayek (1983) e de outros economistas ligados à escola de Chicago, a exemplo de Friedman (1984).

A partir de meados dos anos 80, as questões da intervenção estatal e dos destinos da democracia passaram a ser tematizadas em outra direção. Busca-se agora o entendimento dos novos padrões de sociabilidade emergentes e soluções teórico-políticas capazes de bloquear as propostas neoconservadores em relação aos mercados e à proteção social.

As orientações neoliberais adotadas por vários governos nos anos 80 e o conseqüente aprofundamento das crises sociais, econômicas e ambientais, decorrentes desta "desregulação"; as mudanças no mundo da produção em face da maior utilização da microeletrônica; suas repercussões no mundo do trabalho e na tendência à globalização dos mercados e, ainda, a débâcle do socialismo real são alguns dos fatores que têm ameaçado as formas de organização sócio-política deste século. Tais fenômenos têm sido tratados em uma vasta literatura, em que se destacam, entre outros, os estudos de Lechner (1993), Navarro (1993), Vacca (1991), Clarke (1991) e Przeworski (1989).

Neste contexto, as políticas públicas são apresentadas como um elemento estrutural das economias de mercado, como tipos de regulação que cada sociedade põe em prática a partir de um

determinado estágio do seu desenvolvimento. Configuram, assim, os modos de articulação entre o Estado e a sociedade (Draibe, 1988, p. 2).

A literatura pertinente é enfática ao reconhecer o modo heterogêneo e ambíguo como se classificam os vários autores na pluralidade de abordagens teórico-metodológicas existentes sobre as políticas públicas (Pinker, 1971; Mishra, 1977; Gough, 1980; Room, 1979; Taylor-Gooby e Dale, 1981; Coimbra, 1987; Draibe, 1988). Apesar das dificuldades, porém, é possível identificar os pólos de convergência e as dificuldades e controvérsias na classificação e no exame dos estudos concernentes à área em questão.

Os estudos que se utilizam de ferramentas dos paradigmas clássicos são facilmente agrupados e identificados: liberais, marxistas, funcionalistas. Revelam-se problemáticos os situados, teoricamente, em espaços de interseção, sobretudo no locus da bipolaridade liberalismo/marxismo, e nas interseções que decorrem de fraturas destes dois pólos, reaproximando-os. Em que pese a sua fragilidade teórica, estes "espaços de interseção" constituem-se, porém, numa fonte fecunda para os estudos sobre as políticas públicas. Particularmente na atualidade, delineiam-se como uma tentativa de rompimento com a rigidez de paradigmas que se cristalizaram ao longo do tempo, impossibilitando a apreensão do concreto em sua dinâmica. Tendo em vista esta questão, examina-se, nas páginas que se seguem, um conjunto significativo de abordagens, buscando-se resgatar o caminho trilhado até a adoção do enfoque teórico que orienta esta tese. Considerando-se

o modo inadequado, para os objetivos deste trabalho, como a literatura ordena as abordagens, optou-se por examiná-las agrupando-as da seguinte forma: primeiro, a vertente neoliberal, por sua centralidade e atualidade; em seguida, selecionam-se autores dos "espaços de interseção", classificados como integrando uma "abordagem liberal moderna da cidadania" (O'Connor, 1987); por último, examinam-se contribuições de autores ligados à tradição de pensamento marxista, destacando-se aqueles que têm procurado avançar na análise teórico-política dos problemas sociais postos pela conjuntura internacional, problematizando formas de superá-los.

1. A ABORDAGEM NEOLIBERAL

As raízes da corrente neoliberal encontram-se na teoria do Estado formulada a partir do século XVII, expressando o ideário do liberalismo clássico então emergente. Esta teoria foi sendo paulatinamente modificada e adaptada, à medida que o avanço do capitalismo delineava a estrutura de classes com maior nitidez, trazendo-a para o centro da cena econômica e política. Neste processo, o Estado liberal burguês passa a incorporar uma nova dimensão de legitimidade: a igualdade passa pelo alargamento dos direitos políticos dos cidadãos, proclamado como o meio de garantir a participação no poder e o seu controle, fundamentado e organizado na forma de uma democracia.

Com base na economia política clássica, surge a concepção da "democracia utilitarista", postulando a "neutralidade" do Estado. De acordo com esta teoria, cabe ao Estado o papel de guardião dos interesses públicos. Sua função é tão-somente responder pelo provimento de alguns bens essenciais, a exemplo da educação, da defesa e da aplicação das leis (Macpherson, 1978).

Incorporando os argumentos de Adam Smith e as formulações de Jeremy Bentham e James Mill, a concepção "utilitarista de democracia" concebe a condução da atividade econômica pela "mão invisível" do mercado como uma condição apropriada à maximização do bem-estar. Os fundamentos da liberdade e do individualismo são tomados aqui para justificar o mercado como regulador e distribuidor da riqueza e da renda. Na medida em que potencializa as habilidades e a competitividade individuais, possibilitando a busca ilimitada do ganho, o mercado produz, inexoravelmente, o bem-estar social (Macpherson, 1978).

Esta concepção, vigorosa durante o século XIX, foi contudo se debilitando, em função da dinâmica do próprio desenvolvimento. A crescente organização do mundo do trabalho; a veiculação do ideário socialista; o progresso técnico e científico; a crise de 1870; a revolução de 1917; a recessão de 1930; as duas grandes guerras; os reordenamentos políticos e sociais; a redefinição do espaço internacional, são alguns dos marcos que acabaram por aprofundar e consolidar outras formas de articulação entre o Estado e o mercado, num novo patamar de acumulação e de regulação do capital e do trabalho.

Apesar disto, esta tendência teórica e política de ordenação do mundo capitalista não saiu de cena ao longo deste século. Ao contrário, encontrou espaço propício para se revigorar na crise econômica dos anos 70, quando assumiu a versão neoliberal.

As correntes neoliberais apóiam-se fortemente nas formulações de Hayek tomado como expoente desta tradição de pensamento. Daí por que recorre-se, aqui, aos argumentos deste autor para apresentar os postulados gerais da abordagem. Outro autor examinado é Milton Friedman, cujas formulações guardam identidade e coerência com as de Hayek, ainda que construídas num nível de menor aprofundamento teórico.¹

Como ponto de partida, deve-se ter presente que o neoliberalismo questiona e põe em xeque o próprio modo de organização social e política gestado com o aprofundamento da intervenção estatal. "Menos Estado e mais mercado" é a máxima que sintetiza suas postulações, que têm como princípio chave a noção da liberdade individual, tal como concebida pelo liberalismo clássico.

A liberdade pressupõe que cada indivíduo "tenha assegurada uma esfera privada, que exista certo conjunto de circunstâncias no qual outros não possam interferir"(Hayek, 1983, p. 6). Nesta acepção, o Estado de direito só pode ser responsável por medidas

1. A produção de Hayek envolve cerca de 200 obras. As análises aqui apresentadas baseiam-se no seu clássico Os Fundamentos da Liberdade (1983). De Milton Friedman usa-se o seu Capitalismo e Liberdade (1984), trabalho em que o autor aborda mais diretamente a questão das políticas públicas.

que se estabeleçam como normas gerais; caso contrário, produziria, necessariamente, uma discriminação arbitrária entre as pessoas. "Uma sociedade livre usualmente exige não só que o governo tenha o monopólio da coerção mas que detenha unicamente este monopólio e que, em todos os outros aspectos, atue de acordo com as mesmas condições às quais todos os indivíduos devem obedecer[...]" (Hayek, 1983, p. 270).

É neste sentido que os neoliberais vêem as ingerências estatais na economia como coibidoras da liberdade individual. Para Hayek, não cabe ao governo decidir

"sobre quem terá permissão de fornecer diferentes serviços ou mercadorias, a que preços e em que quantidades - em outras palavras, [não lhe cabem] medidas que pretendem controlar o acesso a diferentes profissões e ocupações, os termos de venda e o volume a ser produzido ou vendido.[...] Com efeito, faz parte da atitude liberal supor que, especialmente no campo econômico, as forças auto-reguladoras do mercado de alguma maneira gerarão os necessários ajustamentos às novas condições [...]." (Hayek, 1983, pp. 275 e 470)

Nesta mesma direção, Friedman aponta para os riscos decorrentes da magnitude da intervenção estatal. O grau de ingerência do Estado na economia e demais esferas da vida privada, ao seu juízo, estaria introduzindo elevados índices de autoritarismo na vida social. Daí a sua preocupação com a contínua ampliação dos programas sociais. No limite, a ingerência estatal é vista como uma tendência que pode conduzir ao totalitarismo (Friedman, 1984, pp. 177-82), ou como o "caminho da servidão", segundo Hayek.

Defensores do "Estado Mínimo", os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e

consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do ethos capitalista (Friedman, 1984, pp. 19-28). Entre outras formas, as restrições à liberdade manifestar-se-iam no estímulo, suscitado por aquelas políticas, à formação de monopólios nos mais distintos setores da vida social. São elas as responsáveis pelo corporativismo encontrado entre os funcionários do governo e pelos monopólios existentes na indústria e entre distintas categorias de trabalhadores (Friedman, 1984, p. 110).

Em relação às atividades econômicas, afirma-se que a sua politização tem levado tanto à criação quanto ao favorecimento e manutenção artificial dos sujeitos econômicos. A intervenção governamental, de acordo com esta abordagem, tende a igualar artificialmente as condições de concorrência e de competitividade entre novos e velhos sujeitos, coibindo e ameaçando os estímulos individuais necessários à produção e à competição numa sociedade livre. Seu paroxismo evidencia-se quando a política econômica volta-se para socorrer determinados setores que perderam a competência perante o mercado (Friedman, 1984, pp. 117-9). Como observa Hayek:

"A atual política de governo não reconhece que não é o monopólio em si ou a dimensão da empresa que são prejudiciais, mas somente os obstáculos ao ingresso em determinado setor industrial ou profissional, bem como outras práticas monopólicas.[...] Uma das duras verdades da vida é que certos talentos (e também certas vantagens e tradições de determinadas organizações) não podem ser multiplicados. É um absurdo ignorar essa

verdade e tentar criar condições artificiais de concorrência.[...] Quando o monopólio se sustenta graças a condições criadas por legislação, que vedam o ingresso de concorrentes no mercado, tais condições devem ser eliminadas.[...] Mas os resultados da ação dos governos nesse campo têm sido tão deploráveis, que é surpreendente haver ainda alguém que espere ver a atribuição de poderes discricionários aos governos produzir outro efeito além de um aumento do obstáculo à concorrência." (Hayek, 1983, pp. 321-22)

No que diz respeito às políticas sociais, a referência básica é igualmente o livre mercado. Os programas e as várias formas de proteção destinados aos trabalhadores, aos excluídos do mercado e aos pobres são vistos pelos neoliberais como fatores que tendem a tolher a livre iniciativa e a individualidade, acabando por desestimular a competitividade e infringir a própria ética do trabalho. Os seguros de acidente, de desemprego, as pensões e as aposentadorias são considerados formas de constranger e de alterar o equilíbrio do mercado de trabalho. Induzem os beneficiários à acomodação e à dependência dos subsídios estatais, contribuindo para a desagregação das famílias e do pátrio poder. Enfim, considera-se que os recursos públicos estimulam a indolência e a permissividade social (Friedman, 1984, p. 161; Zijnderveld, 1986, pp. 452-4 apud Offe, 1989, pp. 274-5). Na visão de Hayek,

"[...] o oferecimento dessa assistência sem dúvida induz alguns a negligenciar a criação de reservas para uma emergência, como poderiam fazer por iniciativa própria se tal assistência não existisse. Parece então totalmente lógico exigir, daqueles que apelam para este tipo de amparo em circunstâncias para as quais poderiam ter-se precavido, que o façam por si mesmos. Uma vez que o atendimento das necessidades extremas da velhice, do desemprego, da doença etc. é reconhecido como dever da coletividade, independentemente de os próprios indivíduos poderem ou deverem prover a essas eventualidades, e, em particular, uma vez que a ajuda é garantida, levando os indivíduos a reduzir sua iniciativa pessoal, parece óbvio ser necessário compeli-los a se garantir (ou se prover) por conta própria contra essas dificuldades normais da vida. No caso, a medida não se justifica porque as pessoas devem ser coagidas a fazer o que é do seu interesse individual, mas porque, deixando de tomar

essas providências, elas se tornariam um ônus para a sociedade."
(Hayek, 1983, p. 346)

Os males advindos dos subsídios que visam atenuar as taxas de desemprego são considerados também em outra direção: como bloqueadores dos mecanismos que o próprio mercado é capaz de acionar para reestabeler o seu equilíbrio. Afirma-se que o salário desemprego tende a desestimular as pressões sobre a quantidade de trabalho oferecida, impedindo a diminuição dos salários e, portanto, o reequilíbrio do movimento da oferta e da demanda. Enfim, os subsídios mantêm artificialmente um excesso de oferta de trabalho, elevando, deste modo, os salários. Comprometem, assim, a produtividade e podem provocar taxas permanentes de desemprego (Rueff *apud* Brunhoff, 1978, p. 110-).

Outra questão central nos argumentos neoliberais é o "inchamento" da máquina do Estado. Compreendem-se como nefastos os efeitos que as políticas sociais têm provocado neste sentido, além dos seus desdobramentos em termos do déficit público. Ao tomarem para si a responsabilidade pelos programas sociais, os governos geram a necessidade de maiores receitas, suprindo-as com o aumento da carga de tributos e dos encargos sociais (Friedman, 1984, pp. 167-9).

Friedman chama-se à atenção, ainda, para o caráter não-lucrativo das atividades públicas. Segundo ele, o pessoal do Estado tende a estimular a expansão dos programas sociais visando unicamente a defesa de seus interesses e a sua manutenção enquanto tal, prática que resulta na hipertrofia da máquina governamental. Em decorrência, aumentados os gastos sociais,

tem-se o desequilíbrio orçamentário e o aumento do déficit público, situação que leva à emissão de moeda e ao aumento das taxas tributárias, contribuindo para a elevação dos preços e dos salários. No limite, as atividades produtivas são comprometidas, o que se expressa na inflação e no desemprego (Friedman, 1984, p. 169).

Em relação à política educacional, pode-se dizer que o vírus neoliberalizante não a contagia na mesma proporção em que atinge outras políticas sociais. A educação é tida como um dos setores pioneiros de intervenção estatal, uma das funções permitidas ao "Estado Guardião". Friedman, por exemplo, não inclui a educação entre as 14 áreas as quais julga inadmissível serem subsidiadas pelos recursos públicos.¹ Muito ao contrário, a ampliação das oportunidades educacionais é considerada um dos fatores mais importantes para a redução das desigualdades (Friedman, 1984, pp. 157-8).

Cumprido, entretanto, explicitar melhor os parâmetros desta concepção. Coerente com as idéias liberais, a abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino. Apregoa, contudo, a necessidade de um outro tratamento para o sistema educacional. Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do

1. Entre estas áreas está, por exemplo, a de habitação, com os seus programas. Estão também os seguros sociais destinados à velhice e à aposentadoria. No seu entender, estas são esferas em que deve atuar a iniciativa privada (Friedman, 1984, p. 40).

mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços. As famílias teriam, assim, a chance de exercitar o direito de livre escolha do tipo de educação desejada para os seus filhos. Ao mesmo tempo, minar-se-ia o monopólio estatal existente na área, diminuindo-se o corpo burocrático, a máquina administrativa e, conseqüentemente, os gastos públicos (Friedman, 1984, pp. 84-85). Esta mesma posição é defendida também por Hayek, a partir de argumentos morais e éticos.

"A própria magnitude do poder exercido sobre a mente humana, que um sistema de educação altamente centralizado e dominado pelo governo coloca nas mãos das autoridades, deveria fazer-nos pelo menos hesitar antes de aceitá-lo.[...] Na verdade, quanto mais conscientes estivermos do poder que a educação pode exercer sobre a mente humana, mais convencidos devemos estar do perigo de entregar esse poder a uma única autoridade. Hoje, mais do que nunca, não só é indefensável a idéia de que o governo deve administrar as escolas como também não mais se justifica a maioria dos argumentos antes apresentados em seu favor. [...] Hoje, como as tradições e instituições da educação universal estão firmemente implantadas e como a maioria dos problemas criados pela distância já foi resolvida pelo transporte moderno, não é mais necessário que a educação seja não só financiada mas também ministrada pelo governo." (Hayek, 1983, pp. 450-51)

Quanto aos outros níveis de ensino, as proposições neoliberais são taxativas: os subsídios à formação profissionalizante dos indivíduos não podem ser justificados pelo que vão proporcionar aos beneficiários individualmente, e sim pelas vantagens que podem resultar para a comunidade em geral. Qualquer tipo de educação que se volte para o treinamento vocacional não deve, pois, ser subsidiada pelos fundos públicos, dado que um melhor preparo profissional vai se refletir, no futuro, em melhores salários. Em se tratando de um meio de valorização do capital humano, o ensino profissionalizante deve ser, portanto, totalmente privatizado. "Grande parte do aumento

da renda que é possível auferir em ocupações que exigem tal treinamento constituirá tão-somente um retorno sobre o capital investido"(Hayek, 1983, p. 453).

Nas proposições de Friedman são previstas, contudo, oportunidades para que os indivíduos sem recursos, mas talentosos, possam valorizar este tipo de capital. Considera-se que seus talentos e habilidades já indicam que se tratam de pessoas presumivelmente aptas para fornecer os retornos dos investimentos que sejam feitos na sua profissionalização. Nestes casos, é proposto o financiamento desta formação mediante empréstimos públicos ou privados, assumindo os beneficiários a responsabilidade de pagar a dívida quando começarem a colher os frutos da valorização do seu capital humano (Friedman, 1984, 94-8).

2. A ABORDAGEM LIBERAL MODERNA DA CIDADANIA

Em contraposição à noção de liberdade que informa a abordagem neoliberal e os postulados do individualismo, a teoria liberal moderna da cidadania apregoa que o bem-estar e a igualdade constituem-se em pré-requisitos indispensáveis ao exercício pleno da individualidade e da liberdade. Ao propor orientar as políticas relativas à reprodução econômica e social pelo objetivo de assegurar o maior bem-estar para o maior número possível de indivíduos, esta abordagem abriu espaço para

legitimar o aprofundamento da ação estatal na economia e em outras instâncias privadas (O'Connor, 1987, p. 230).

A nova concepção desenvolve-se no seio das contradições engendradas pelo processo de desenvolvimento, como fruto das suas crises e das estratégias visando contorná-las. É importante lembrar que este processo foi viabilizado por múltiplas orientações econômicas e políticas que incidiram sobre a composição das classes sociais e sobre os modos de explicitação dos conflitos entre o capital e o trabalho. Constrói-se a partir das lutas históricas dos trabalhadores por emprego e pelos direitos de proteção ao trabalho, demandas que paulatinamente, encontrarão algum espaço de viabilização nas metas do pleno emprego, do crescimento e da estabilidade dos preços. Como observa O'Connor:

"[...] na medida em que a concepção de justiça social dos trabalhadores se combinava com os conceitos liberais de igualdade de oportunidades e, em consequência, se convertia num ingrediente da política social, se desembocou na teoria liberal moderna da cidadania." (O'Connor, 1987, p. 249)

Em sua classificação, O'Connor destaca Titmuss (1963 e 1968) e Marshall (1967a) como expoentes principais desta teoria, na qual inclui também a corrente pluralista. Neste trabalho, optou-se por integrar neste agrupamento ainda as abordagens funcionalista e social-democrata. A justificativa para tal é o modo comum como estas abordagens apreendem e analisam as políticas sociais: como instrumentos importantes no sentido de amenizar as desigualdades originadas no mercado. Muito embora isto seja enfatizado por distintos ângulos.

Num plano abstrato formal, a teoria liberal moderna da cidadania é norteada por uma concepção de Estado que postula a sua responsabilidade na promoção do bem comum. Contrapõe-se, assim, aos postulados neoliberais, que têm tais políticas como perniciosas à ordem social e ao seu equilíbrio. Esta concepção sobre o papel do Estado desdobra-se, por sua vez, em múltiplas variantes, que se distinguem, sobretudo pela maneira como apreendem os processos pelos quais o bem comum toma forma e se viabiliza. Tais especificidades é que possibilitam situar e explorar, no interior da teoria as abordagens pluralista, funcionalista, e os autores denominados de keynesianos de esquerda, também identificados como a corrente social-democrata.

Antes, porém, cabe uma advertência importante. A adoção deste critério não significa que os problemas detectados em outras formas de classificação foram superados, tampouco que o procedimento adotado seja linear e tranqüilo. Se por um lado ele facilita a pontuação das singularidades, por outro, os elementos convergentes ameaçam a diferenciação pretendida. As três abordagens, necessariamente, se interligam, não sendo possível estabelecer marcos precisos entre elas. Neste sentido, a segmentação aqui proposta deve ser compreendida como um recurso de exposição dos aspectos singulares, mais do que uma forma de autonomizá-los, o que, de resto, não encontraria bases de sustentação teórica.

2.1. A Abordagem Pluralista

Na análise das políticas sociais, a abordagem pluralista parte de uma preocupação fundamental: captar o modo como as reivindicações e demandas originadas na estrutura social são processadas pelo sistema político; ou melhor, perceber de que maneira os bens públicos surgem enquanto tal em articulação com as pressões sociais. Não se questiona a intervenção estatal. Ao contrário, objetiva-se o desvelamento das estratégias pelas quais esta é definida e legitimada, na busca da realização do bem comum (Dahl, 1956 e 1966).

Parte-se, pois, do suposto da existência de um amplo espectro de demandas e reivindicações das mais diversas ordens. E de que os indivíduos, de algum modo, esperam e almejam que elas sejam contempladas pela ação governamental. Ao mesmo tempo, considera-se também a impossibilidade do atendimento de todas as reivindicações, em face da escassez estrutural de recursos, já que as necessidades humanas são crescentes e ilimitadas. O fator que possibilita equacionar tais disparidades advém das chances iguais que têm todos os indivíduos de participar do processo político, na condição de cidadãos. A participação é, portanto, um elemento fundamental nesta abordagem. Representa a possibilidade de todos influenciarem na alocação dos recursos públicos e na construção de uma escala de prioridades para a ação estatal. Reconhecendo, porém, a existência de uma distribuição desigual do poder, os pluralistas postulam que esta participação deva ser mediada. Já que nem todos os cidadãos são

capazes de atuar como políticos racionais e decidir qual a forma mais adequada de condução das políticas governamentais, numa democracia representativa os eleitores podem delegar às elites o poder de tomar as decisões, pois a estas se atribue a capacidade de agir com maior grau de racionalidade, posto que detêm um maior grau de conhecimento a respeito do social (Dahl, 1956).

Estes processos, no entanto, não ocorrem linearmente, nem de forma automática. Requerem que certos mecanismos sejam acionados para viabilizá-los. A multiplicidade das reivindicações e a situação estrutural de escassez requerem certas estratégias para que as escolhas entre as diversas alternativas de políticas sejam sancionadas e legitimadas pelos cidadãos. Os mediadores deste processo são os partidos políticos, através dos seus programas e candidatos. É deste modo que se oferecem aos eleitores, no mercado político, as alternativas de questões a serem defendidas, sob a forma de proposição de políticas. Portanto, são os eleitores quem sancionam, por meio do voto e da eleição, os representantes legítimos dos seus interesses. Neste sentido, os pluralistas apóiam-se na "teoria do consumidor", a partir da analogia entre o mercado econômico e o mercado de bens públicos (Dahl, 1956).

Os pluralistas não desconhecem o peso da tecnoburocracia estatal e das pressões dos grupos de interesse sobre o governo no processo de definição das políticas. Ao contrário, atribuem a estas forças, juntamente com os servidores públicos eleitos, o poder de decisão, em última instância, sobre as políticas

econômicas e sociais a serem implementadas, poder que é justificado pelo grau de racionalidade política que estes atores detêm.

De acordo com esta abordagem, o poder de compra dos eleitores no mercado político constitui, na verdade, a fonte do poder de decisão sobre o tipo e a estrutura da oferta dos bens públicos. Primeiro, porque são eles quem elegem os representantes que vão defender seus interesses no interior do sistema político, e depois, pelo fato de os bens públicos destinarem-se ao consumo dos cidadãos. Ademais, mesmo que os eleitores elejam seus representantes a partir de interesses individuais, acabam por provocar, em conjunto e involuntariamente, a produção de maior quantidade de bens para um número maior de indivíduos. Assim, o poder real é visto como emanado dos cidadãos. Mesmo admitindo-se que este não se distribua por igual, vem da massa de votos a legitimidade das decisões tomadas (Dahl, 1956).

O foco analítico próprio da abordagem pluralista são os processos que convertem as demandas em políticas públicas. Compreendidas, de uma perspectiva mais ampla, como "aquilo que os governos fazem ou deixam de fazer". Ou seja, considera-se que a "noção de política pública deve incluir todas as ações do governo - e não apenas as intenções estabelecidas pelos governos ou pelos seus funcionários.[...] Nós devemos considerar a não-ação do governo - o que o governo escolhe não fazer - como política. Obviamente, a não-ação pode ter tanto impacto sobre a sociedade quanto a ação governamental"(Dye, 1972, pp. 1-3 apud Oliveira,

1982, p. 2). Desta mesma perspectiva, Dahl privilegia a análise do processo decisório e Salisbury (1968, p. 152) toma como objeto o processo que resulta na tomada e no sancionamento das decisões pelos atores governamentais.

Observa-se, contudo, que os pluralistas, ao se deterem, em suas análises, na questão da formulação das políticas, tendem a abstrair a articulação entre o sistema político e a própria sociedade, tratando este sistema como se fora uma esfera autônoma e, portanto, desvinculada do todo social. Nesta direção, a análise pluralista da estrutura de poder tem com a "teoria dos grupos de interesse", um das suas variantes que busca dar conta da complexização do político nas sociedades industrializadas.¹

Por outro lado, como sublinha Coimbra analisando esta vertente, os pluralistas atribuem ao sistema político - que nesta abordagem substitui o conceito de Estado - o papel de administrador dos conflitos entre grupos e atores em luta, responsável pelo estabelecimento das regras de competição. Os resultados deste jogo traduzem-se nas políticas governamentais, as quais, por sua vez, permitem identificar os atores e os grupos com maior capacidade de acionar recursos de poder, de barganha e de influências no processo decisório (Coimbra, 1987, p. 97).

1. Nesta vertente, a política é concebida como uma arena para a qual converge uma multiplicidade de grupos distintos. Agrega, pois, um conjunto de atores com interesses específicos. A arena é o locus onde se desencadeiam a luta, o confronto, os atritos, os acordos e as coalizões entre grupos e atores, na tentativa de influenciar na definição e nos rumos das políticas (Oliveira, 1982, pp. 20-1).

Os trabalhos que se apóiam na abordagem pluralista, como demonstra Coimbra, tendem a centrar suas análises em uma só política, caracterizando-se pela produção de estudos de caso. Como ressaltam e autonomizam o político, não privilegiam influências de caráter macro-estrutural: cada caso é tomado como ímpar e particular, decorrente de um jogo e de situações complexas e originais que em quase nada podem contribuir para o entendimento do processo de qualquer outra política (Coimbra, 1987, p. 98-9).

Mas, afinal, que espaço esta abordagem reserva à análise da política educacional? Na verdade, este não é distinto daquele concedido à análise de qualquer outra política nesta ótica. O que se destaca é o enfoque que se dá ao próprio papel da educação, tratada no contexto da questão da racionalidade e, portanto, da vinculação entre o conhecimento e a distribuição do poder na sociedade.

Os pluralistas atribuem aos atores políticos, na sua condição de elites, um alto grau de racionalidade. Acredita que eles possuem a legítima capacidade de decidir sobre a propriedade e a adequação dos bens públicos a serem consumidos pela sociedade. Neste mesmo quadro, porém, "reconhece-se" a existência na sociedade de indivíduos detentores de uma mentalidade tradicional, os quais, em nítida oposição ao papel destinado às elites, são julgados incapazes de participar do processo político e, portanto, de fazer escolhas que se coadunem aos requerimentos da vida moderna (Carnoy e Levin, 1987, p. 49).

Considerando esta situação é que a abordagem pluralista vai destacar a importância da educação como um dos mais poderosos meios de transformação das mentalidades tradicionais, em direção à racionalidade. A escola, enquanto uma das principais agências socializadoras, tem por função inculcar nos indivíduos normas, valores e atitudes que possibilitem a formação de agentes sociais e políticos, dentro dos marcos racionais requeridos pela modernidade (Almond e Verba, 1963, apud Carnoy e Levin, 1987, pp. 48-9).

A escolarização, deste modo, constitui-se numa questão central, seja da ótica da socialização política, seja como o meio de equalização da distribuição do poder. Como a instância política é a privilegiada, concebe-se a desigualdade como decorrente da desigualdade de poder, resultante, por sua vez, da falta de preparação dos indivíduos para o consumo político.

Na visão pluralista, portanto, à medida que as sociedades tornam-se mais complexas, cresce a importância da educação e da escola como o locus em que deve se processar a distribuição mais igualitária do poder. O processo educativo é visto como o responsável pela socialização política e também como fornecedor das bases do conteúdo do próprio poder, conteúdo que se traduz no acesso ao conhecimento e à informação, requisitos para o exercício de comportamentos e de atitudes racionais. Só aqueles que detêm maior conhecimento, e que melhor apreendem a complexidade da tecnologia moderna, são considerados capazes de tomar as decisões sobre os bens públicos e sobre os rumos da

sociedade (Almond e Verba, 1963, apud Carnoy e Levin, 1987, pp. 50-1).

Se os pluralistas localizam as raízes das desigualdades na distribuição diferenciada do poder, situação que, segundo eles, é atenuada pela educação, os neoliberais, como foi visto, localizam estas raízes na distribuição desigual das oportunidades educacionais que, por seu turno, conduzem à desigualdade das rendas e de riquezas. Desta perspectiva, é a oferta de chances educacionais que permite aos mais habilidosos, estimulados por um sistema meritocrático, ascender na escala social e econômica. Na verdade, tratam-se de diferenças sutis. Ambas as abordagens superestimam o papel da educação, em detrimento de outros problemas estruturais, na produção das desigualdades.

2.2. A Abordagem Funcionalista

As contribuições da abordagem funcionalista para a análise das políticas sociais são limitadas. Sua importância advém muito mais dos seus pressupostos fundantes - os quais embasam e fecundam outras abordagens - do que dos estudos desenvolvidos sob esta ótica.

As origens do funcionalismo, como se sabe, remontam aos estudos de Durkheim. Uma das principais premissas da teoria social deste autor é a idéia de que os valores comuns compartilhados fornecem as bases da coesão e da solidariedade,

constituindo a fonte da moralidade e o conteúdo da mentalidade coletiva encontrados no social. Ao analisar as implicações do capitalismo para a ordem social, desvelando os marcos funcionais e disfuncionais que este produzia nas sociedades e relacionando-os com o aprofundamento da divisão social do trabalho, Durkheim (1960) forneceu os elementos que, mais tarde, iriam embasar a teoria funcionalista desenvolvida por Parsons (1966). A sua influência, todavia, tem uma dimensão bem mais ampla. Suas idéias contribuíram para a própria estruturação da teoria liberal moderna da cidadania, tal como o demonstra O'Connor (1987, pp. 246-8).

Quais são, pois, as contribuições fundamentais que vieram de Durkheim? Em primeiro lugar, ele demonstrou que a crescente especialização e a correlata diferenciação das funções estavam erodindo os valores comuns que haviam sido compartilhados no interior da sociedade tradicional. A "solidariedade mecânica", em processo de desarticulação, dava lugar à "solidariedade orgânica", própria das sociedades modernas, engendrando-se, neste contexto, novas regras morais, baseadas na cooperação advinda da interdependência das novas funções (Durkheim, 1960, pp. 73 e segs.).

Tal cooperação, contudo, não podia se estabelecer espontaneamente. Para que se desenvolvesse, era necessário que as autoridades formassem uma regulamentação mais vasta e complexa do que a existente nas sociedades cuja ordem era garantida pela "solidariedade mecânica". Tratava-se, portanto, de ampliar o poder regulatório do Estado sem, todavia, suprimir a liberdade

individual:

"O lugar do indivíduo torna-se maior e o poder governamental menos absoluto. Mas não existe contradição pelo fato da esfera de ação individual aumentar ao mesmo tempo que a do Estado, pelo fato das funções que não estão imediatamente colocadas sob a dependência do aparelho regulador central se desenvolverem ao mesmo tempo que este último." (Durkheim, 1960, p. 199)

Baseados nesta concepção, tanto Durkheim e seus seguidores encarregar-se-iam de atribuir um novo conteúdo à solidariedade social. Como a cooperação é relacionada aos novos tipos de inserção e integração no mundo do trabalho, não sendo passível de se estabelecer espontaneamente, é preciso que se atue, pois, sobre os efeitos perversos produzidos pela "divisão forçada do trabalho", expressas na coerção aberta e na alienação das tarefas. A questão, no entanto, é como fazê-lo.

Neste sentido, o autor sugere, entre outras coisas, o estabelecimento de uma regulação jurídica, precisa e abrangente, das relações entre o capital e o trabalho (Durkheim, 1960, p. 359). Ao mesmo tempo, aponta para a necessidade de uma absoluta igualdade de condições exteriores, para que todos tenham a chance de competir pelo exercício das funções, ocupando-as segundo seus talentos e habilidades (Durkheim, 1960, p. 371). No lugar, portanto, da "divisão constrangida do trabalho", isto é, independente de regulamentos estabelecidos pelo poder público, deve-se garantir aos indivíduos as mesmas chances de fazer escolhas entre as tarefas especializadas e funcionais requeridas pela divisão social do trabalho. O respeito aos interesses de cada um, suas capacidades e habilidades, é tido como uma condição

para o restabelecimento das bases de uma fonte duradoura de integração social (O'Connor, 1987, p. 248).

Com as análises durkheimianas nascia uma nova aceção sobre a "igualdade das chances" no mundo capitalista. A "igualdade de condições exteriores" postuladas por este autor não significava, apenas, o pleno respeito à liberdade de cada um competir por emprego, posição social, educação, moradia e outros, de acordo com o seu talento inato, seu esforço e a sua persistência individual, num embate com as livres forças do mercado, tal como propugnava o liberalismo clássico e defendem hoje, em certa medida, os neoliberais. As análises desenvolvidas por Durkheim e seus seguidores, forneceram elementos teóricos que iriam fundamentar a idéia de que o pleno exercício da igualdade das chances supõe pré-requisitos básicos e essenciais, referenciados ao mundo do trabalho, como os cuidados com a preparação, qualificação, manutenção e reprodução da própria força de trabalho. São estas as raízes que vão propiciar o estabelecimento dos direitos sociais e das políticas sociais concernentes, em contraposição ao "trucidamento do mercado" (O'Connor, 1987, pp. 247 e segs.).

Embora a intrincada teoria da ação social de Parsons (1966) não comporte referências analíticas explícitas sobre as políticas sociais, estas se articulam à sua concepção sobre a falência dos "subsistemas sociais" vigentes nas sociedades tradicionais e a emergência da administração burocrática nas sociedades modernas. Inspirado por Durkheim, Parsons apregoa uma divisão "não forçada do trabalho" e igualdades de chances para a

escolha e execução das tarefas particulares e funcionais à integração e à solidariedade sociais. Toma as políticas como parte do "subsistema integrativo" encarregado das funções anteriormente reservadas à família e à religião, subsistema através do qual se realiza o processo de "diferenciação estrutural", que se traduz na produção da subdivisão das funções requeridas pelas sociedades modernas (Parsons, 1966, pp. 213 e segs.). Desta perspectiva, a educação e a escola têm um destaque próprio:

"[...] na escola a criança aprende a ajustar-se a um sistema específico-universalista-adquiridor, numa proporção muito maior que no seio da sua família. Ela é colocada em competição explícita com seus companheiros de curso e os graus simbolizam, de maneira aparente, sua posição em relação à pauta de orientação adquiridora, do mesmo modo que as demais recompensas e castigos administrados pela professora e as próprias atitudes desta. [...] Assim, pois, existe um sentido em que pode se dizer que o sistema escolar é um microcosmos do mundo de trabalho adulto, e que a experiência nele constitui um campo muito importante de atuação dos mecanismos de socialização da segunda fase, na especificação da orientação dos papéis." (Parsons, 1966, p. 251)

É em Durkheim, todavia, que se vai encontrar uma formulação mais precisa sobre a educação como uma política social e a necessidade da sua regulação pelo Estado:

"Admitindo que a educação seja função essencialmente social, não pode o Estado desinteressar-se dela. Ao contrário, tudo o que seja educação deve estar até certo ponto submetido à sua influência. Isto não quer dizer que o Estado deva, necessariamente, monopolizar o ensino. [...] Pode-se acreditar que os progressos escolares sejam mais fáceis e mais rápidos onde certa margem é deixada à iniciativa privada. O indivíduo é sempre mais renovador que o Estado. Mas, do fato de dever o Estado, no interesse público, permitir a existência de escolas privadas, não se segue que deva tornar-se estranho ao que nelas se venha passar. Pelo contrário, a educação que aí se der deve estar submetida à sua fiscalização. Não é mesmo admissível que a função de educador possa ser preenchida por alguém que não apresente as garantias de que o Estado, e só ele, pode ser juiz. Os limites dentro dos quais deve permanecer essa intervenção não podem ser determinados de uma vez por todas; mas o princípio de intervenção não se contesta." (Durkheim, 1968, pp. 49-50)

A regulação estatal, nesta acepção tem um fim preciso: garantir a inculcação de valores e princípios que assegurem a estabilidade da ordem social e preparar para o mundo do trabalho. "É papel do Estado proteger esses princípios essenciais, fazê-los ensinar nas suas escolas, velar para que não sejam ignorados pelas crianças de nenhuma parte, zelar para que todo lugar haja o respeito que lhes devemos" (Durkheim, 1968, p. 50).

De um modo geral, o tratamento que a abordagem funcionalista reserva à educação é bem similar ao das outras abordagens englobadas na teoria liberal moderna da cidadania. Todas privilegiam, embora por enfoques levemente distintos, o papel da educação na equalização das chances, enfatizando a questão do mérito e das aptidões. A filigrana que permite diferenciar a abordagem funcionalista em tal contexto, são os nexos estabelecidos entre a educação e sua concepção de sociedade. Para os funcionalistas, são os indivíduos que devem se adaptar ao "sistema social", como se este não fosse uma construção que se realiza cotidianamente pela ação dos mesmos. A política educacional e a escola existem como instituições funcionais, dirigidas para o atendimento das necessidades deste sistema e não para as dos indivíduos.

Em certo sentido, isto leva a que a própria dimensão humanitária da cidadania burguesa passe a um segundo plano. Se o sistema social é prioritário, a função principal da escola é produzir trabalhadores para o mesmo, inculcar-lhe as habilidades

adequadas, plasmando os "estados" de espírito dos homens e conseguindo que se disponham a aceitar os padrões de conduta relacionados com a ocupação de um dado cargo, bem como a dominar as atividades que o compõem"(Dreeben, 1968, pp. 129-130, apud Carnoy e Levin, 1987, p. 38).

Em que pese as contribuições de Durkheim, sobretudo o entendimento das raízes teóricas em que repousam as políticas sociais, a abordagem funcionalista pouco ilumina como perspectiva analítica. As análises inspiradas no funcionalismo, não fogem à tendência de objetivar a sociedade, e de tomá-la em analogia a um sistema orgânico, o que implica ver as políticas como decorrência de um processo evolutivo linear (tão caro a esta abordagem) e, por conseguinte, como resultado de necessidades abstratas, em que não se consideram as relações sociais conflitivas que perpassam a formulação e a implementação das mesmas.

2.3. A Abordagem Social-Democrata

Nesta abordagem agregam-se os estudos que focalizam os sistemas de proteção social como uma totalidade. Preocupados com a crise que perpassa, na atualidade, o Estado do Bem-Estar Social, estes estudos buscam apreender os seus limites e possibilidades pela análise de suas condições de permanência e ajustamento, tendo em vista a conquista de um melhor padrão de justiça.

Titmuss (1963, 1968, e 1974), um dos clássicos da abordagem social-democrata, foi pioneiro na sugestão de tipologias para o estudo dos sistemas de proteção social, identificando três tipos básicos. O "modelo residual de bem estar" seria o sistema típico das sociedades em que a intervenção do Estado só ocorre quando falham os recursos privados. Caracteriza-se, pois, pelo caráter tóxico e temporalmente limitado da ação estatal, mobilizada apenas durante as situações emergenciais. O "modelo industrial de ampla realização" corresponde àquele em que o Estado intervém parcialmente, voltando-se para a correção dos efeitos do mercado. As políticas sociais, neste contexto, colocam-se como complementares às instituições econômicas. O terceiro e último tipo desta classificação é o "modelo institucional redistributivo", caracterizado pela produção e distribuição de bens e serviços públicos sociais que não têm como referente os vínculos dos indivíduos com o mercado. Tratam-se dos serviços a que têm direito todos os cidadãos. (Titmuss, 1963 e 1974, *apud* Draibe, 1988, pp. 13-4).

Numa atitude também pioneira, Titmuss estabeleceu, ainda, "o núcleo duro" constitutivo das políticas sociais nos modernos Estados do Bem-Estar: a educação, a atenção à saúde, a alimentação e a habitação (Draibe, 1988). Wilenski, por sua vez, define o welfare como "um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, abrigo e instrução que o Estado garante e assegura a qualquer cidadão como um direito político e não como benefício"

(Wilenski, 1975, p. XIII). Nesta mesma direção, Briggs (1961) compreende o Welfare State como um Estado

"[...] onde deliberadamente se utiliza o poder organizado (por meio da administração e da política) como um esforço destinado a alterar o jogo de forças do mercado em pelo menos três sentidos: primeiro, assegurando aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independente do valor do seu trabalho no mercado ou de sua propriedade; segundo, diminuindo o alcance da insegurança, dando condições aos indivíduos e famílias de enfrentarem determinadas 'contingências sociais' (como a doença, a velhice e o desemprego), pois de outro modo, levariam a crises individuais ou familiares; e terceiro, garantindo a todos os cidadãos, sem restrições de status ou classes, uma gama de serviços ofertados dentro dos mais altos padrões." (Briggs, 1961, p. 228)

É importante atentar para o significado que estes autores reservam às políticas sociais, e que permite singularizar a abordagem social-democrata. Eles não as desvinculam de uma estreita relação com os direitos da cidadania. Explícita ou implicitamente, esta abordagem considera em suas análises as lutas políticas das classes subalternas e o seu poder de conquista. Isto não se dá por acaso. A maior parte dos estudos tem como referência a realidade dos países de capitalismo avançado da Europa, berço do próprio capitalismo, onde a afirmação da ordem burguesa resultou, quase sempre, de confrontos diretos entre as classes fundamentais. Entre outras conseqüências, estes confrontos acabaram por produzir formas mais democráticas de negociação e de regulação dos conflitos, o que, de certo modo, refletiu-se no padrão de proteção social encontrado naquelas sociedades:

"Os avanços democráticos nas sociedades capitalistas nunca resultaram de concessões unilaterais da parte da burguesia; resultaram da organização, lutas e pressões do setor popular (especialmente, mas não exclusivamente, dos trabalhadores urbanos), que terminaram convencendo a burguesia e/ou os governos da conveniência (ou necessidade, para preservar o sistema de dominação social) de convalidar esses avanços

democratizantes. Geralmente, estas 'pressões de baixo' não foram suficientes, mas em quase todos os casos foram necessárias para a obtenção desses avanços. Na Europa, o tema dessas lutas não foi somente o sufrágio universal e a legalização dos partidos que se proclamavam representantes dos até então excluídos. Outros temas foram [...] os direitos de organização e representação no mundo do trabalho e de acesso aos serviços públicos do Estado, não como objetos de uma esclarecida benevolência, mas como algo a que os cidadãos, pelo fato de serem tais, faziam-se credores."(O'Donnell, 1988, pp. 75-6)

Não é por acaso, portanto, que a maioria das análises social-democratas contém um forte ingrediente político e preocupa-se em sublinhar a dimensão histórica de constituição dos sistemas de proteção social. Este enfoque acentuou-se nos estudos produzidos a partir da década de 70, principalmente como uma estratégia de defesa contra os argumentos que questionam as estruturas assumidas pelos Estados de Bem-Estar Social, sobretudo os da abordagem neoliberal.¹

Esta questão, portanto, tem se imbricado com a defesa de princípios social-democratas na condução das políticas de governo, em confronto com as idéias da resregulação estatal. Em tal contexto, tomam-se as experiências da social-democracia européia com um dos próprios parâmetros do debate. A citação abaixo exemplifica estes posicionamentos.

"Na Europa, a social-democracia, a partir de certo momento, aceitou o desafio do sufrágio universal como um instrumento para ascender ao poder. Acreditou que reorientando o Estado e o gasto público (com políticas de renda e políticas fiscais capazes de permitir ações niveladoras da sociedade) poderia gerir uma economia de mercado sem querer substituí-la por outra baseada na apropriação coletiva dos meios de produção. [...] No período da entreguerra os social-democratas, se não 'conquistam o poder', 'exercitam-no' [...] E neste exercício, encontram nas idéias de Keynes a chave para a coabitação com a

1. Um apanhado sobre a crise do Estado do Bem-Estar, envolvendo os argumentos, as defesas, as críticas e as propostas de solução de diferentes tendências analíticas, é encontrado em Henrique e Draibe (1987).

propriedade dos meios de produção. 'Nacionalizam' o consumo, aumentam os salários, utilizam o instrumental do Estado para a construção do que depois da II Grande Guerra Mundial foi a [...] [sua] marca registrada: o Welfare State. [...] Nos vários países em que a social-democracia teve peso (com sindicatos fortes e ação estatal corretiva) e onde, portanto, foram tomadas medidas redistributivas, foi maior a taxa de crescimento econômico quando comparada com o que ocorreu nos países em que não houve forte presença social-democrata[...] Mesmo depois da crise dos anos 70, amiúde atribuída ao ultra 'welfarismo', que teria diminuído a competitividade das economias, os países com influência social-democrática apresentam indicadores de desempenho econômico mais favoráveis." (Cardoso, 1990, pp. 35, 47-8)

Vale rememorar os argumentos contrários ao Welfare State apresentados, de algum modo, quando se tratou da abordagem neoliberal. Eles têm como ponto de partida os problemas colocados pela crise econômica e financeira, que suscitam questionamentos sobre, por exemplo, a crescente expansão do aparato estatal requerida pelos programas sociais, a sua extrema burocratização e centralização, o poder dos seus funcionários e o forte estímulo ao corporativismo. Neste mesmo contexto, questiona-se também o aumento do déficit público e da carga fiscal, a precária e instável estrutura de financiamento das políticas e o seu pequeno alcance redistributivo.

Estes problemas não são detectados exclusivamente nos estudos neoliberais. São apontados também por analistas vinculados à abordagem social-democrata ou que se situam teoricamente próximos a ela.¹ Mas, apesar de os reconhecerem enquanto tais, estes analistas diferem dos primeiros por defenderem ajustes e reformas nos sistemas de proteção, ainda que

1. Henrique e Draibe (1987) mostram as várias posições sobre a questão e as propostas de solução apresentadas em Malloy e Bortzky (1982), Delcourt (1982), Dobell (1981), entre outras. Estes estudos, que pelos critérios aqui adotados caberiam na abordagem social-democrata, são classificados pelas autoras como "progressistas".

não descartem a sua total desregulação pelo Estado. Argumentam a necessidade de preservação dos direitos sociais historicamente conquistados, destacando a importância do espaço público que se gestou através da regulação, visto como um mecanismo essencial na contraposição e no bloqueio aos poderes destrutivos do mercado:

"Substantivamente, o Estado do Bem-Estar incorpora critérios outros que aqueles de mercado (isto é, critérios sobre a utilidade social de certos bens, a necessidade de padrões mínimos de saúde e educação) em suas decisões relativas à produção, alocação e consumo de bens; isso corrói a difusão de critérios de mercado nestas democracias industriais avançadas. Há alicerces sociais importantes do Estado de Bem-Estar que refletem seu valor percebido para a comunidade, sendo este um meio adequado de atender a certas necessidades, individuais ou coletivas." (King, 1988, p. 54)

Em suma, os social-democratas, apesar de não desconhecem os problemas que acompanham a gestão das políticas, não têm por suposto a substituição do Estado pelo mercado como modo de resolvê-los. É neste sentido que se coloca o seguinte questionamento:

"[...] que tipo de sociedade seria aquela onde a acumulação fosse livre de qualquer forma de controle político, de restrições quanto à distribuição da renda, de considerações sobre emprego, meio ambiente, saúde dos trabalhadores e segurança dos consumidores? [...] A reprodução da força de trabalho voltaria à alçada da iniciativa privada, e a tradicional divisão de trabalho no domicílio [...] seria restaurada. As pessoas excluídas de participação em atividades remuneradas não teriam garantia de sobrevivência por nenhuma instituição [...] As relações econômicas seriam despolitizadas [...] O 'aspecto econômico' voltaria à cena como o mecanismo central do controle político." (Przeworski, 1989, pp. 258-59)

De uma maneira geral, os trabalhos produzidos de uma abordagem social-democrata tendem a centrar-se em pesquisas comparativas entre os sistemas de proteção social de distintos países, principalmente os de capitalismo avançado. Nestes contextos, procuram compreender os processos que, em cada

realidade, engendraram um determinado padrão de bem-estar social, privilegiando distintas variáveis. Este é o caso, por exemplo, dos trabalhos de Korpi (1983), de Esping-Andersen (1985), Flora e Heidenheimer (1981), Esping-Andersen e Korpi (1985), entre inúmeros outros.

Do ponto de vista metodológico, estes trabalhos distanciam-se, portanto, do presente estudo, que tem por objetivo a análise específica de uma política social, em um determinado país. Do ponto de vista teórico, registram-se variantes nesta mesma abordagem. De um lado, persiste a tendência que privilegia o empirismo, próprio dos estudos pioneiros, e que tem na produção de Titmuss o seu paradigma. De outro, tem-se proposições teóricas inovadoras, que procuram fecundar este espaço com categorias de outras abordagens, recontextualizando-as a partir dos desafios concretos postos pela realidade social. Este, lembre-se, é um dos espaços de interseção teórica. Muitos destes autores poderiam ser situados tanto na abordagem marxista, quanto na social-democrata, desde que não fosse adotada uma postura rígida. Tratam-se de autores que procuram romper com a rigidez própria da ortodoxia marxista sem, contudo, descartar as importantes contribuições de categorias analíticas desta tradição de pensamento.

As contribuições de Przeworski, de inspiração gramsciana, situam-se justamente neste lugar de interseção. O autor propõe-se a responder à seguinte questão: os trabalhadores, que têm sempre por objetivo maximizar o seu bem-estar material, optariam

racionalmente pelo socialismo como o tipo de organização social mais adequado para a realização dos seus interesses? (Przeworski, 1989, p. 203). Suas investigações o levam a confirmar, mediante uma abordagem histórica e a simulação de um modelo matemático, a existência de um compromisso entre o capital e o trabalho, compromisso que acabou por arrefecer a luta política em direção ao projeto socialista.

Przeworski não desconhece os conflitos advindos dos interesses divergentes que opõem as classes fundamentais. Não obstante, argumenta que estes não são irreconciliáveis em todas as circunstâncias. Em determinadas situações econômicas e políticas, no capitalismo democrático, os trabalhadores podem até optar pelo próprio capitalismo. Tudo vai depender das condições materiais que podem usufruir de imediato, quando existe crescimento econômico, e das condições políticas de que usufruem com a democracia parlamentar. Este é o caso, por exemplo, do período de sucesso das políticas keynesianas até os anos 60. Entretanto, o que o autor observa é que o compromisso permanece mesmo nos períodos de crise, como fruto da convivência contraditória entre o capitalismo e a democracia, do próprio perfil que as classes assumiram com o desenvolvimento, e do padrão específico em que se processa a regulação dos conflitos entre elas (Przeworski, 1989).

"As políticas adotadas pelo Estado em sociedades capitalistas - projetadas para avigorar e fortalecer o sistema capitalista de organização social - já não são vistas como funções de um Estado autônomo que se defronta com a ameaça de uma classe trabalhadora revolucionária. Essas políticas - e o próprio Estado - agora aparecem como expressão de um compromisso; são bastante úteis do ponto de vista dos interesses de uma coalizão de classes que inclui tanto capitalistas

como trabalhadores organizados. Quando os trabalhadores adotam estratégias que conduzem a um compromisso, o Estado faz o que parece ser necessário para reproduzir o capitalismo porque essa é a escolha dos trabalhadores, bem como a dos capitalistas. A organização do Estado como uma instituição e as políticas empreendidas por essa instituição constituem uma expressão de um compromisso de classes específico.[...] O Estado tem de impor a ambas as classes o cumprimento das condições de cada compromisso e proteger os segmentos de cada classe participante do compromisso do comportamento não-cooperativo de membros dessas mesmas classes. [...] Finalmente, uma vez que o Estado no qual se estabelece um compromisso de classes é um Estado democrático, deve providenciar para que a coalizão de classes que forma o compromisso consiga obter o apoio popular nas eleições, o que implica que os interesses daqueles que foram excluídos dessa coalizão específica também têm de ser levados em consideração". (Przerworski, 1989, p. 239-40)

É deste contexto, portanto, que resultam as políticas sociais, na acepção deste autor. Sua essência advém do poder relativo que detêm as classes e do modo como estas o utilizam. Contudo, os resultados do exercício deste poder, como reconhece o próprio Przerworski, podem não resultar no compromisso entre as classes, mas numa luta entre as forças que se opõem, conduzindo a uma crise prolongada. Dadas as "incertezas" próprias dos resultados do jogo democrático, as condições deste compromisso podem ser corroídas. No presente, as práticas corporativistas na negociação de acordos constituem-se num dos fatores que contribuem para esta corrosão.

Embora renovadoras, as análises de Przerworski não deixam de ser problemáticas, sobretudo pelo papel que atribuem ao Estado. Em certos momentos, este parece apresentar-se como um fiador "neutro" do compromisso entre as classes. Mas há que se levar em conta as sociedades em que se centram as análises do autor: realidades em que a convivência entre o capitalismo e a democracia foi solidificada e que têm por referente estruturas de poder e de dominação radicalmente distintas daquelas em que se

inserem os países de capitalismo periférico e, portanto, o próprio Brasil.

É neste sentido que se mostram profícuas as advertências de Esping-Andersen, autor que também pode ser localizado naquele espaço de interseção teórica anteriormente referido. Esping-Andersen (1991) sugere uma abordagem interativa para o estudo do welfare state em cada realidade, uma vez que, segundo ele, não se pode abstrair a dimensão relacional e estrutural inerente aos fenômenos do poder, da democracia e do próprio bem-estar. No estudo das políticas sociais, portanto, mais importante do que se centrar na análise do papel desempenhado pelas categorias sociais, é desvelar o padrão assumido pelas relações sociais em cada realidade (Esping-Andersen, 1991, pp. 97 e 99).

Por outro lado, a abordagem social-democrata, em muitas das suas variantes, tende a considerar o espaço da regulação como um desvio no vértice do clássico conflito entre o capital e o trabalho. Esta é a visão de Przeworski, como também a de King (1988):

"A [minha] proposição geral sugere que o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar e os direitos sociais da cidadania a ele associados remodelaram fundamentalmente a natureza das sociedades modernas, as quais são atualmente caracterizadas por uma combinação única de Estado de Bem-Estar e economia. A forma madura ou contemporânea dessas sociedades constitui uma transformação distinta em relação às democracias industriais do pré-1940. Os direitos de cidadania de então conferiram status civil (direitos legais) e político (direitos de participação democrática), com poucas implicações para a economia. O Estado do Bem-Estar do pós-1945 confere direitos sociais (padrões mínimos de saúde, renda, educação, direito ao trabalho) os quais, em sua implementação e plena expressão, transformaram o papel do Estado e a relação entre Estado e economia; em consequência, as causas e a natureza do conflito social nessas sociedades modificaram-se." (King, 1988, p. 55)

A abordagem aponta, pois, para um modo de conciliação do que, em princípio, seria irreconciliável. Sobretudo os estudos que têm proximidade com o paradigma marxista colocam-se, no presente, como um fértil caminho de busca teórica, na perspectiva de compreensão dos novos padrões sociais que a globalização do planeta, aliada a débâcle do socialismo real, estão a impor e de um soerguimento de um maior padrão de justiça social. É principalmente neste espaço de interseção que se encontram as contribuições teórico-analíticas adotadas pelo presente trabalho. Para melhor delimitá-lo, cumpre ainda apresentar suas características no próprio campo da abordagem marxista.

3. A ABORDAGEM MARXISTA

Não é correto tomar o marxismo como uma simples abordagem. Como apropriadamente adverte Ianni (1990), esta tradição de pensamento, em se tratando de um paradigma, multiplica-se em um amplo leque de tendências e teorias. Isto vai se refletir nos estudos que tratam das políticas sociais, muito embora não sejam muitos os que se ocupem especificamente deste tema.

Vale lembrar, de início, o modo como o próprio Marx tratou a questão. Não há em sua obra uma preocupação particular com a análise das políticas sociais no capitalismo. Nela subjaz, entretanto, a intenção de encontrar os meios para realizar a mais ampla condição de igualdade e bem-estar dos seres humanos.

Afinal, uma das maiores contribuições de Marx foi mostrar as raízes das desigualdades e da exploração inerentes às sociedades de classe. Foi por esta ótica, pois, que abordou as políticas sociais, de resto, quase inexistentes no seu tempo.

Com efeito, no século XIX, o processo do desenvolvimento capitalista ainda não havia mobilizado as forças em oposição no sentido de estabelecerem acordos e conquistas, à semelhança da constituição da cidadania burguesa, aos moldes da noção construída por Marshall (1967a). As reformas de Bismark na Alemanha só se completaram após a morte de Marx. Na Inglaterra, a Poor Law era a única legislação de cunho mais geral mas que, na verdade, não significava nenhuma proteção ao trabalho. Neste contexto, compreende-se a dimensão histórica do tratamento que Marx reservou às políticas sociais em sua obra.

Uma discussão sobre os direitos do homem e dos cidadãos, aos moldes da Revolução Francesa, é encontrada, todavia, em A Questão Judaica. (Marx, s/d) A Crítica ao Programa de Gotha (1979), texto em que Marx questiona os postulados dos social-democratas, traz, por sua vez, alguns comentários sobre a importância da escola básica. A educação é aí compreendida como um dos instrumentos de apoio na organização e na luta do proletariado contra a burguesia, muito embora se questione o papel do Estado burguês como o responsável pela educação popular (Marx, 1979, pp. 30-1).

Merece destaque, ainda, a análise de Marx sobre o processo que culminou na promulgação da lei fabril na Inglaterra,

publicada no Livro 1 de O Capital (1975), onde o autor ressalta a importância da luta dos trabalhadores para a diminuição da jornada de trabalho e a sua regulação pelo Estado. Desta maneira, Marx expressava o seu reconhecimento de que a organização do mundo do trabalho permite a obtenção de conquistas amenizadoras do grau de exploração ainda nos marcos da ordem capitalista. Contudo, embora destacasse a importância da ação estatal neste sentido, Marx não deixava de reconhecer que o poder público, mesmo legislando a favor do trabalho, estava, em última instância, garantindo as condições gerais da produção e reprodução desta ordem.

É esta contradição, uma vez exacerbada, que acabou por produzir o "espaço público da regulação". O que se traduz, entre outras manifestações, na convivência entre o capitalismo e a democracia e no reconhecimento dos direitos sociais dos cidadãos.

Ao longo deste século, como se sabe, multiplicaram-se as teorias marxistas, configurando o chamado marxismo ocidental. Como uma teoria do social de caráter mais acadêmico, o marxismo ganhou maior impulso a partir do final da década de 60, quando a crise econômica e financeira suscitou um amplo e controverso debate sobre as formas e funções assumidas pelo Estado capitalista e que têm nas políticas públicas uma das suas mais expressivas manifestações.

Nos países da Europa, a crise e os seus efeitos constituíram-se no impulso para que o movimento contraditório da intervenção ganhasse o centro da cena como problema analítico,

suscitando tentativas de desenvolvimento de uma teoria marxista do Estado. A combinação entre a social-democracia e o atendimento dos requisitos da acumulação havia gerado uma situação singular, que transparecia nas aparentes ambigüidades da atuação do Estado. Diante deste contexto, os estudos voltam-se para a apreensão das contradições entre a dominação/integração do sistema econômico - o papel do Estado em face dos requerimentos da acumulação - e a dominação/integração social - o papel do Estado diante dos interesses do trabalho e da garantia da legitimidade da ordem (O'Connor, 1987).

Percebia-se, então, que se tornava cada vez mais nebuloso o arco de forças e interesses que o Estado passava a representar. Os conflitos de classe fugiam à compreensão pelas categorias analíticas clássicas. A noção de classe não era mais precisa em relação ao tipo de estrutura social que se forjara. O próprio Estado, em determinadas situações, aparentava ter um grau de autonomia para além da representação dos interesses econômicos dominantes. O papel da sua burocracia também se tornara um campo problemático. Enfim, acreditava-se que, de algum modo, novos fenômenos estavam se manifestando, fenômenos, para os quais a concepção marxista clássica havia sinalizado, porém num nível de profundidade insuficiente para apreendê-los.

Os vieses de interpretação destes fenômenos, geraram uma multiplicidade de vertentes, com suas próprias respostas para questões como: por que e de que maneira se dá a relação entre o Estado e a classe capitalista, o que é propriamente capitalista

nas estruturas do Estado, ou ainda, qual o próprio significado do Estado (Gold et. al., 1974). Neste contexto, tais interpretações foram se diferenciando pela maior ênfase, na questão econômica, na análise propriamente política, ou nos aspectos ideológicos, sempre referenciados à compreensão das formas e funções do Estado e aos limites e possibilidades da sua atuação perante a crise.

Não há, aqui, a intenção de explorar ou esgotar todas as variantes que configuraram este debate e as suas controvérsias no período em questão. Apresentam-se, em seguida, apenas alguns dos elementos que permitem problematizar o espaço analítico reservado, então, às políticas sociais.

Entre estas variantes destaca-se a escola "lógica do capital" ou "derivacionista", cujo núcleo nasceu, principalmente, na Alemanha. Mesmo considerando as variações entre os autores, pode-se dizer que a preocupação básica dessa corrente era demonstrar que a evolução das formas e funções do Estado e os limites e possibilidades da sua atuação têm nexos diretos com os interesses gerais da acumulação e que, portanto, só são passíveis de entendimento quando relacionados às contradições inerentes à própria acumulação do capital. É, pois, da categoria capital que esta escola "deriva" a forma do Estado (Holloway e Picciotto, 1978, p. 16-9).

Para Hirsch (1978 e 1979), um dos autores expressivos dessa vertente, investigar o Estado é uma tarefa que requer, antes de tudo, a análise do próprio processo da acumulação. Uma

vez que o dinamismo deste processo é a lei da tendência decrescente da taxa de lucro, tal como o concebeu Marx, dever-se-ia tomá-la também como um fator condicionante no desenvolvimento do Estado. Nela se condensariam as contradições inerentes à acumulação, ou seja a exploração das classes. Na visão de Hirsch, são as ações voltadas para contra-arestar a tendência da baixa da taxa de lucro que vão configurar o desenvolvimento do Estado no seio da dominação burguesa e no confronto entre as classes. Neste sentido, afirma ele que é o próprio dinamismo do processo de acumulação o causador das contínuas transformações das estruturas do Estado. Só por meio do desvelamento destas estruturas pode-se "derivar" concretamente as funções e os modos de funcionamento do aparelho estatal, porquanto elas representam a própria mudança das relações do capital. Em tal contexto é que este autor situou o papel das políticas:

"A intervenção 'econômica' do Estado - da criação de 'condições materiais gerais da produção' à garantia da reprodução da força de trabalho, etc. - é por consequência, parte integrante do domínio burguês. (Cf. por exemplo Altvater, 1972 e Lápplé, 1973). A dominação significa sempre, ao mesmo tempo, repressão de classe e garantia do processo de reprodução material. Exprime-se isto, nas condições capitalistas, por uma determinação de forma específica, a saber, como 'intervenção' duma instância coercitiva, colocada fora do processo de reprodução material, instância que, sob esta forma, é essencialmente organizada de maneira reativa em relação ao movimento de acumulação do capital e às lutas de classe. Significa isto que o modo de reação concreto, isto é, a maneira como o Estado age para assegurar a reprodução, é determinado, no seu conteúdo, pelo movimento do capital e pelas lutas de classes e, na sua forma, pela sua transposição ao nível do aparelho de Estado. O Estado defende aparentemente, nesta função, os interesses de todos os membros da sociedade (e fá-lo efetivamente na medida em que estes estão interessados na sua própria reprodução material); assim, a intervenção do Estado representa, por exemplo, uma condição de sobrevivência para o proletariado. É isto que dá a base material daquilo a que se chamam as ilusões do Estado-providência e da sua neutralidade". (Hirsch, 1978, p. 91)

Esse é o espaço analítico em que se inseriram Muller e Neuss (1975), autores que viam na autonomização do Estado um meio de conter as forças anárquicas próprias da sociedade capitalista, sobretudo no que se refere à força de trabalho. Para eles, a natureza auto-destrutiva da sociedade justificava a imposição da imagem do Estado e, por conseguinte, as suas políticas, entendidas em um único sentido: como o meio através do qual o Estado garante a reprodução da força de trabalho. O Estado ao se apresentar deste modo, o faz como a condição necessária a esta reprodução (Holloway, 1978, p. 234).

Ao problematizarem o entendimento do Estado, os derivacionistas contrapunham-se às interpretações de outros autores e vertentes. Punham em xeque, por exemplo, as interpretações desenvolvidas por Bocarra (1976) e outros economistas vinculados ao antigo Partido Comunista Francês, fundadores da vertente denominada de Capitalismo Monopolista de Estado (CME). Para os autores desta corrente, o Estado encontrava-se capturado pelo capital monopolista e a serviço deste. A ação estatal e, portanto, as políticas concernentes objetivavam, predominantemente, a defesa dos interesses dos monopólios. Já os autores derivacionistas, ou próximos a esta abordagem, entendiam o fenômeno ao inverso: a existência de interesses conflituosos entre os capitais, impossibilitava-os de reproduzir as condições sociais da sua própria reprodução, levando o Estado a intervir para preservar os interesses globais do processo da acumulação no seu conjunto (Altvater, 1977).

Um outro foco de debate eram os questionamentos dirigidos contra os estudos que conferiam uma dimensão privilegiada ao político. Para os autores próximos à escola "lógica do capital", este tipo de abordagem revelava a desconsideração, por parte dos seus adeptos, de que as categorias políticas são formas assumidas pelas relações sociais e de que estas se definem a partir da esfera da produção (Holloway, 1978, p. 234).

Poulantzas (1977) pode ser tomado como um exemplo da tendência que privilegiou a especificidade do político nos seus estudos. Inspirando-se, de um lado, no estruturalismo de Althusser e, de outro, na teoria da hegemonia de Gramsci, destacou-se por relativizar o papel do Estado na defesa direta dos interesses econômicos das classes dominantes. Na sua acepção, o Estado "é o centro do poder político das classes dominantes na medida em que é fator de organização da sua luta política" (Poulantzas, 1977, p. 185). Explicando melhor: segundo Poulantzas, para que a ordem seja reproduzida, é necessário que se ocultem as relações capitalistas, o que só pode ser feito através do Estado, pois que só este tem o poder de reduzir os integrantes de todas as classes à categoria de "indivíduos", mascarando, assim, a natureza da luta de classe. Considerando-se que, em princípio, é a própria natureza da organização da produção que leva trabalhadores e capitalistas a se identificar como classes antagônicas, aquela ocultação tem que se processar em outra esfera - no caso, na esfera político-jurídica (Poulantzas, 1977, p. 126).

Levando em conta os interesses conflituosos dos capitalistas e as forças hegemônicas no poder (o bloco no poder) em determinados períodos, Poulantzas estabelece uma distinção entre a luta política e a luta econômica, afirmando a autonomia relativa da primeira em relação à segunda. Segundo ele, a "individualização" necessária tem na luta política uma das suas manifestações. Membros da mesma classe competem pela dominação dos aparelhos jurídicos e políticos, estabelecendo-se, nesta luta política, a hegemonia de um bloco. Ao mesmo tempo, a ação destes aparelhos também constitui-se no instrumento que permite a diluição dos conflitos entre as classes antagônicas, decorrentes das posições que ocupam na produção. O Estado capitalista apresenta-se, portanto, como representante do "interesse geral" de grupos concorrentes: ele é simultaneamente o Estado popular, racional e de classe (Poulantzas, 1977, p. 134 e 126-7).

Há, neste contexto analítico, uma explicação própria sobre as políticas sociais. O Estado, mesmo representando os interesses políticos de classe, comporta, nas suas próprias estruturas, um jogo de força que permite o reconhecimento dos interesses do trabalho, dentro de determinados limites. Tudo depende da estratégia acionada pela dominação hegemônica das classes dominantes, em busca de "consentimento". A noção de interesse geral do "povo", apesar de ideológica, implica que sejam atendidos determinados interesses econômicos de certas classes dominadas, mesmo que esses interesses, eventualmente, contrariem os interesses econômicos predominantes - de todo modo, estas

práticas são compatíveis com os interesses políticos e, portanto, com a dominação hegemônica (Poulantzas, 1977, p. 185).

"Essa garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas, da parte do Estado capitalista, não pode ser concebida, apressadamente, como limitação do poder político das classes dominantes. É certo que ela é imposta ao Estado *pela luta política e econômica das classes dominadas*: isto apenas significa, contudo, que o Estado não é utensílio de classe, que ele é o Estado de uma sociedade dividida em classes. A luta de classes nas formações capitalistas implica que essa garantia, por parte do Estado, de interesses econômicos de certas classes dominadas está inscrita, *como possibilidade*, nos próprios limites que ele impõe à luta com direção hegemônica de classe. Essa garantia visa precisamente a desorganização política das classes dominadas, e é o meio por vezes indispensável para a hegemonia das classes dominantes em uma formação em que a luta propriamente política das classes dominadas é possível. [...] é sempre possível traçar, de acordo com a conjuntura concreta, uma *linha de demarcação*, abaixo da qual essa garantia de interesses econômicos de classes dominadas por parte do Estado capitalista não só não põe diretamente em questão a relação política de dominação de classe, mas constitui mesmo um elemento dessa relação." (Poulantzas, 1977, p. 186; grifos no original)

No que ficou denominado de sua "segunda fase", Poulantzas (1980) ampliou o significado que atribuiu aos aparelhos de Estado, tomando-os, agora, como produto da luta de classe e das transformações correspondentes na esfera da produção capitalista. Desta feita, enfatizou, também, as liberdades políticas democráticas como resultantes das lutas e conquistas dos trabalhadores sob o capitalismo. Nesta sua acepção, o Estado burguês, por resultar da luta de classe, não se constitui apenas em um Estado burguês, mas sim num Estado dominado pela burguesia, no qual os interesses das classes subalternas também estão, de algum modo, representados. A partir deste tipo de compreensão é que Poulantzas formulou sua proposta da instauração do socialismo democrático. Acreditava, então, nas possibilidades da recaptura do Estado pelas classes subalternas,

com a manutenção de um tipo de sistema representativo plural (Poulantzas, 1980, pp. 177 e 295 e segs.).

No interior da abordagem marxista destacam-se, ainda, as contribuições de Claus Offe vinculadas ao debate em referência. Este autor, inserido no que se está denominando aqui de espaços de interseção teórica, desenvolve análises voltadas mais diretamente para a questão das políticas sociais. Tal como Poulantzas, as preocupações de Offe centram-se no "político", mas privilegiando o estudo das estruturas internas do Estado. Suas análises partem de uma indagação fundamental: como é possível garantir-se que o Estado está a serviço da dominação de classe? Indagação que ele responde refutando, entre outras, as próprias formulações de Poulantzas (Offe, 1984a, p. 141).

A resposta que Offe constrói está relacionada com o que ele denomina de "mecanismos de seletividade", dispositivos através dos quais se operam as decisões e se formulam as políticas do Estado. Segundo o autor, o desvelamento da atuação destes mecanismos, que excluem as alternativas e interesses anticapitalistas da ação estatal, permitiria comprovar o caráter de classe da dominação política. Offe chega a indicar o funcionamento dos citados mecanismos, muito embora sublinhe as dificuldades para captá-los em sua concretude, em decorrência da própria contradição estrutural que envolve o Estado: ter de se ocultar enquanto um Estado de classe.

São três os tipos de seleção que se operam, segundo Offe. A primeira é a seleção negativa, a mais importante para aquela

comprovação, pela qual se exclui deliberadamente da ação estatal os interesses anticapitalistas. A segunda é a seleção positiva, que atua para que sejam atendidos aqueles interesses que vão beneficiar o capital em seu conjunto, em detrimento de políticas que favoreçam grupos específicos de capitalistas (Offe, 1984a, pp. 149-50). A terceira relaciona-se com a necessidade contraditória que tem o Estado de, ao mesmo tempo, praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. Como afirma o autor, "somente a preservação da aparência da neutralidade de classe permite o exercício da dominação de classe" (Offe, 1984a, p. 163). O que vai implicar operações seletivas de caráter "ocultador", denominadas de "operações seletivas divergentes", isto é, que seguem direções opostas.

Os citados mecanismos são encontrados na própria estrutura do sistema político, na ideologia e na cultura que lhes são próprios, nos procedimentos inerentes à tomada de decisão e, ainda, na atuação do aparelho repressivo estatal. Cada um destes níveis permite que se constitua um sistema de filtros, antepostos uns aos outros, garantindo, assim, que as decisões políticas assegurem o caráter de classe da dominação (Offe, 1984a, p.151-3).

Há, nestas formulações, uma noção particular sobre o papel do Estado: este nem está a serviço, nem se constitui no instrumento de uma classe contra outra, pois protege e sanciona instituições e relações sociais que se constituem no requisito institucional para a dominação de classe do capital. Suas ações consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizem as relações de classe, próprias de uma

sociedade capitalista: "O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses *comuns* de todos os membros de uma *sociedade capitalista de classes*"(Offe e Ronge, 1984, p. 123; grifos no original).

Em suas análises, Offe confere um poder singular à burocracia do Estado. Segundo ele, é ela que opera os mecanismos de filtragem das políticas públicas. Num certo sentido, o autor corrobora com as análises neoliberais quando postula que a burocracia estatal tende a estimular a implementação das políticas porque delas depende a sua sobrevivência enquanto tal(Offe, 1984b, p. 225-6). Mas seu campo analítico é bem distinto. A rigor, Offe chega a inverter os próprios termos da equação através da qual autores marxistas representam os vínculos entre o processo da acumulação e o poder do Estado. Na sua acepção, o poder do Estado depende do processo de acumulação para existir enquanto tal e para preservar sua autonomia, no sentido de que seja garantido o exercício do poder público, ainda que este exercício volta-se para o favorecimento do processo de acumulação. Não são, pois, fundamentalmente, os agentes do processo de acumulação que se interessam em instrumentalizar o poder do Estado. Ao contrário: "são os agentes do poder estatal que - a fim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento - obedecem, como seu mandamento mais alto, ao imperativo da constituição e consolidação de um 'desenvolvimento econômico favorável'"(Offe e Rong, 1984, p. 124). Articula-se a este quadro a sua concepção de política social, entendida como "a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação

duradoura de *trabalho não assalariado em trabalho assalariado*" (Lenhardt e Offe, 1984, p. 15; grifos no original).

Subjaz a esta noção um certo entendimento do processo de proletarização. Este não é linear, nem automático, posto que é ao mesmo tempo "ativo" e "passivo"; portanto, não se desenvolve exclusivamente por si próprio. A transformação em massa da força de trabalho despossuída em trabalhadores assalariados "não teria sido nem é possível sem uma *política estatal*, que não seria, no sentido restrito, 'política social', mas que, da mesma forma que esta, contribui para integrar a força de trabalho no mercado de trabalho" (Lenhardt e Offe, 1984, p. 17; grifos no original). Desta perspectiva, as políticas sociais não são apenas um requisito para a reprodução das condições materiais de produção, mas também um elemento fundamental da própria sociabilidade capitalista:

"[...] para assegurar o controle sobre o trabalhador assalariado, é necessário definir, através de uma regulamentação política, quem pode e quem não pode tornar-se trabalhador assalariado. De outra forma, seria difícil explicar por que a introdução de um sistema escolar universal (ou seja, a substituição de formas de sociabilização e formação internas à família) vieram acompanhadas [sic] da introdução da obrigatoriedade escolar geral, temporalmente definida (ou seja, a organização obrigatória de certas etapas da vida fora do mercado de trabalho). Somente quando as condições sob as quais a não-participação no mercado de trabalho é possível estiverem regulamentadas pelo poder público (pois as medidas repressivas como o castigo da mendicância e do roubo não bastam), e, conseqüentemente, quando a escolha entre as formas de existência do trabalho assalariado e as formas de subsistência externas ao mercado de trabalho não mais depender da decisão do próprio trabalhador, poderemos contar com uma integração confiável e permanente dos trabalhadores 'restantes' nas relações de trabalho assalariado." (Lenhardt e Offe, 1984, p. 18)

Tendo em vista os objetivos desta tese, não é demais que se apresente uma síntese das posições de Offe. Como foi visto, o

autor entende a política educacional como o meio de garantir a sociabilidade da força de trabalho segundo os parâmetros próprios do capitalismo. É desta perspectiva que considera a implantação dos sistemas públicos de ensino e o seu caráter obrigatório e universal. A regulação estatal sobre a educação, conjugada a outras políticas públicas, constitui-se, assim, numa das estratégias para regular e manter a possibilidade e continuidade do trabalho assalariado. A partir dos seus construtos, infere-se, portanto, que a atuação do Estado na oferta da educação básica obrigatória e gratuita não deixa impurezas nos filtros de seletividade a que se submete o direcionamento da sua ação.

Tais inferências ganham uma nova dimensão quando confrontadas com os posicionamentos de Oliveira (1988a) e problematizadas no contexto da realidade brasileira. É desnecessário dizer que Oliveira também se situa naqueles "espaços de interseção teórica". Seus construtos, uma tentativa de atualização das categorias marxianas, buscam apreender o modo como o capitalismo tem superado as suas crises cíclicas e as novas formas de inserção e atuação dos trabalhadores, diante dos padrões sociais que se descortinam.¹

1. Há que se considerar, neste contexto, a crise por que passam os paradigmas das ciências sociais neste final de século e, portanto, a própria crise que envolve o marxismo, dado as mutações que foram se operado nos padrões sociais. Esta tradição de pensamento, como se sabe, constituiu-se como uma teoria científica da realidade histórica e social, centrando-se particularmente na economia capitalista, mas com um objetivo preciso: a fundamentação teórica de estratégias políticas e de programas de ação que conduzissem à superação da ordem capitalista pelo socialismo e pelo comunismo. Estruturou-se, assim, como uma teoria da história, como ideologia e como concepção de mundo. A crise do paradigma marxista, portanto, relaciona-se com as próprias crises do movimento social e, principalmente, com as crises das suas "conclusões", em termos do modo como foi se processando a evolução social e dos rumos imprimidos às lutas políticas no que se refere aos fins maiores da transformação da ordem (Lipietz, 1991, p. 101). É neste quadro que se situam as novas tentativas de atualização dos seus pressupostos, tal como o faz Lipietz (1991, Oliveira (1988a) e muitos outros.

Antes de articular os pressupostos de Oliveira (1988a) às questões levantadas por Offe, vale lembrar que seu campo de preocupações, no referido trabalho, é refutar os argumentos neoliberais contrários à regulação estatal. Neste sentido, Oliveira não dicotomiza a esfera econômica da esfera política. Ao contrário, tenta demonstrar como o fundo público (tal como prefere se referir à intervenção do Estado) tornou-se central para o movimento da acumulação capitalista em todos os sentidos da reprodução, produzindo profundas alterações nas relações sociais e políticas. Pelo lado do capital, o uso destes fundos corroem a taxa da mais-valia, mais sem que isto signifique o esgotamento das possibilidades da acumulação:

"O fundo público em resumo, é o antivalor, menos no sentido de que o sistema não mais produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação. Afinal, o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas. E essas novas formas, para relembrar a asserção clássica, aparecem não como desvios do sistema capitalista, mas como necessidade de sua lógica interna de expansão." (Oliveira, 1988a, p. 19)

É nesta direção que se inserirem suas análises sobre as políticas sociais nos países de capitalismo avançado: considerando-se a dupla e simultânea presença do fundo público na reprodução do capital e da força de trabalho. A partir do resgate histórico das políticas do pós-guerra, o autor observa que os bens e serviços sociais públicos, na condição de salários indiretos, constituem em antimercomodias sociais, no sentido de que sua finalidade não é gerar lucros, nem produzir extração da mais-valia (Oliveira, 1988a, p. 15-6). Sugere, assim, que os

salários indiretos, providos pela política social, conduzem à uma desmercantilização da força de trabalho, operando, portanto, no sentido da anulação do seu fetiche enquanto mercadoria:

"[...] cada vez mais, a remuneração da força de trabalho é transparente, no sentido de que seus componentes são não apenas conhecidos, mas determinados politicamente. Tal é a natureza dos gastos sociais que compõem o salário indireto, e a luta política se trava para fazer corresponder cada item do consumo a uma partida correspondente dos gastos sociais. Não há fetiche, neste sentido: sabe-se agora exatamente do que é composta a reprodução social. Ou, em outras palavras, a fração do trabalho não-pago, fonte da mais-valia, se reduz socialmente. Mas, parece ironia dizer que o mundo contemporâneo é completamente desfeticizado, pois a sociedade de massas parece a feticização elevada à enésima potência. Pode-se, apenas, sugerir que no lugar do fetiche da mercadoria colocou-se um fetiche do Estado, que é finalmente o lugar onde se opera a viabilidade da continuação da exploração da força de trabalho, por um lado, e de sua des-mercantilização, por outro, escondendo agora o fato de que o capital é completamente social."(Oliveira, 1988a, p. 19; grifos no original)

Na visão de Oliveira, pois, a centralidade dos fundos públicos para a reprodução da força de trabalho e do próprio capital transforma a relação social de produção. É neste contexto que situa o desenvolvimento do welfare state nos países de capitalismo avançado: o mesmo expressaria a revolução nas condições de distribuição e consumo, do lado do trabalho, e nas condições de circulação, do lado do capital. Desse modo, constrói-se, então, uma esfera pública da regulação que é "irmã siamesa" da democracia representativa. Esta esfera é "sinônimo da democracia, simultânea ou concomitante, e ao longo do tempo os avanços sociais que mapeavam o acesso e a utilização do fundo público entraram num processo de interação, com a consolidação de instituições políticas democráticas"(Oliveira, 1988a, p. 21). O autor preocupa-se em demonstrar como se estabelecem as novas relações:

"O ponto essencial é que as relações entre as classes sociais não são mais relações que buscam a anulação da alteridade, mas somente se perfazem numa perequação - mediada pelo fundo público - em que a possibilidade da defesa de interesses privados requer desde o início o re-conhecimento de que os outros interesses não apenas são legítimos, mas necessários para a reprodução social em ampla escala. A democracia representativa é o espaço institucional no qual, além das classes e grupos diretamente interessados, intervêm outras classes e grupos, constituindo o *terreno do público*, do que está acima do privado. São pois, condições necessárias e suficientes. Neste sentido, longe da desapareição das classes sociais, tanto a esfera pública como seu corolário, a democracia representativa, afirmam as classes sociais como expressões coletivas e sujeitos da história." (Oliveira, 1988a, p. 23; grifos no original)

Na sua interlocução com os postulados neoliberais, Oliveira tenta, portanto, demonstrar a inviabilidade do processo de acumulação que deixe à parte os fundos públicos e negue a existência dos sujeitos políticos que se constituíram historicamente, e a possibilidade da prevalência de seus interesses sobre a pura lógica do mercado e do capital. A existência da esfera pública e da democracia representativa permite, na sua acepção, o mapeamento de todas as áreas conflituosas da reprodução social. Mas não é apenas isto. Esse mapeamento resulta da imbricação do fundo público na reprodução social em todos os sentidos, mas, sobretudo, criando medidas que medem o próprio imbricamento acima das relações privadas:

"A tarefa da esfera pública é, pois, a de criar *medidas*, tendo como pressupostos as diversas *necessidades da reprodução social*, em todos os sentidos. Não é apenas a valorização do valor per se: é a necessidade, por exemplo, da reprodução do capital em setores que, por sua própria lógica, talvez não tivessem capacidade de reproduzir-se: [...] desenvolvimento científico e tecnológico, defesa nacional, são das mais comuns, ou, tal como nos oferece hoje o exemplo da luta contra a Aids, necessidades sociais em escala mais ampla que não podem depender unicamente da autocapacidade de nenhum capital especial. Na área da reprodução da força de trabalho, tais necessidades também se impõem: não se trata agora de prover educação apenas para transformar a população em força de trabalho; são necessidades que são definidas

aprioristicamente como relevantes em si mesmas; que elas terminem servindo, direta ou indiretamente, para o aumento da produtividade, não dissolve o fato principal, que é o de que, agora, aquele aumento da produtividade que pode ser seu resultado não é mais seu pressuposto." (Oliveira, 1988a, pp. 22-3; grifos no original)

Quais as articulações que se podem estabelecer entre as sugestões de Offe e as de Oliveira? Observa-se que Oliveira, tal como King (1988), Przerworski (1989) e outros autores da abordagem social-democrata, destaca a importância da arena pública da regulação como um espaço que implica o reconhecimento dos subalternos em sua alteridade. No jogo político, portanto, abrem-se as brechas para a conquista e vigência dos direitos sociais, o que se imbrica na convivência contraditória entre o capitalismo e a democracia.

Por outro lado, se Offe afirma a importância da educação pública e universal como mecanismo de sustentação da própria ordem capitalista, Oliveira procura demonstrar como o exercício do direito à escolaridade, no contexto do reconhecimento dos direitos sociais, tornou-se um valor que transcendeu a própria dimensão que lhe conferiu o ethos capitalista, mesmo que, de algum modo, venha a se articular com as necessidades da reprodução do capital, sob o signo dos fundos públicos.

Esses autores têm por referência a realidade dos países de capitalismo avançado. No caso brasileiro, como o próprio Oliveira reconhece, historicamente não se constituiu a arena pública da regulação, dada a inserção subordinada do país no espaço capitalista internacional. Oliveira aponta, no entanto, outros fatores que atuaram fortemente para que aqui fosse erigido o

"Estado de mal-estar social", em correspondência ao processo da "regulação truncada" (Oliveira, 1990; 1988a e 1988b). Entre estes fatores sobressai-se o sistema de dominação forjado deste os tempos do Brasil Colônia, caracterizado pela marca autoritária, sempre presente nas relações sociais e, por conseguinte, no modo como se articulam os distintos interesses dos grupos e classes sociais.

Como estas características articulam-se com a política educacional no Brasil e com a negação do direito ao usufruto da escola básica, direito que, segundo Offe e outros autores, é essencial para a própria reprodução da ordem capitalista? Por que, no capitalismo brasileiro, a escolarização das massas foge a esta regra? E de que modo isto se articula ao padrão autoritário que rege as relações sociais, e que se configura na ausência da arena pública da regulação? Auxiliam no tratamento destas questões as sugestões analíticas encontradas em Muller (1985) e Jobert (1988 e 1989b), cujos posicionamentos caminham em íntima conexão.¹

Cumprе destacar a dimensão heterodoxa presentes nas análises de Muller. Em certo sentido, ao mesmo tempo em que sintetiza as posturas encontradas entre os autores dos espaços de interseção teórica, Muller também amplia estes espaços,

1. Há, inclusive, um trabalho elaborado conjuntamente por estes dois autores, mas não foi possível ter acesso a ele. Trata-se do livro L'État en Action, publicado pela PUF em 1987, citado em Jobert (1988, pp. 8 e 23). O próprio Jobert, no texto em que sistematiza uma proposta de modelo de análise, adverte que se trata de idéias extraídas do livro acima indicado (Jobert, 1989a, p. 376). Além disto, Muller (1985, p.187) cita um artigo denominado "Participation, Cogestion et Changement Social dans l'Administration Publique", também escrito pelos dois, publicado em 1983 na Revue Française d'Administration Publique n. 27.

procurando articular as contribuições analíticas do campo marxista àquelas de outras abordagens, notadamente do campo peculiar à teoria liberal moderna da cidadania. Busca, assim, fecundar esta última com o enfoque mais amplo das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade. Isto é feito, sobretudo, tentando redimensionar as ferramentas advindas da vertente pluralista no que se refere aos seus limites em relação a uma teoria do Estado(Muller, 1985, pp. 165-6 e 169-0).

Em termos do campo marxista, Muller(1985) e Jobert(1989b) superam os construtos que se detiveram num enfoque econômico da intervenção pública, tal como os estudos vinculados à "escola lógica do capital". A perspectiva que indicam permite enfocar a ação do Estado para além de uma concepção abstrata dos "requerimentos da acumulação" ou da "lógica do capital", que pouco auxilia na apreensão do fenômeno em sua concretude e complexidade. Isto não significa que se descurem da dimensão econômica inerente às políticas públicas. Ao contrário, apontam para as possibilidades de se identificar o grau de importância das distintas áreas e setores de atividades em relação ao projeto de sociedade prevalecente. Este grau de importância pode ser discernido nos enleamentos da ação estatal com os conflitos de interesses intra e intersetoriais e com o ordenamento, articulação e hierarquização destes mesmos interesses no "referencial normativo global": o projeto de sociedade implantado num determinado período.

Do mesmo modo, ao tratarem da dimensão política, ao mesmo tempo em que sistematizam os estudos que privilegiam as

implicações políticas do fenômeno (Poulantzas, 1980; Offe, 1984), os ampliam. Tanto Muller quanto Jobert preocupam-se com a íntima e dialética relação entre a intervenção estatal e a estrutura da organização social. Enfatizam, assim, a amplitude do espaço "político" das políticas públicas, prefigurando-o na dialética da relação entre a reprodução global e a reprodução de cada setor.

Neste sentido, as formulações de Muller sugerem uma influência gramsciana. Ao frisar a dialética entre a reprodução global e a setorial, o autor, de certo modo, está inserindo as políticas públicas numa acepção "ampliada" do Estado, tal como o concebeu Gramsci: como instância superestrutural que engloba a sociedade política - locus da dominação pela força e pelo consentimento - e a sociedade civil - o lugar desta dominação pelo consentimento (Gramsci, 1978b, pp. 230-5; Anderson, 1986; Bobbio, 1982).

A maior riqueza das abordagens de Muller e Jobert é, contudo, o modo como enfocam a dimensão ideológica das políticas, abrindo, assim, um outro caminho para o seu estudo. Não que esta dimensão ideológica não seja considerada em muitos outros trabalhos. Ela é central, por exemplo, nas formulações de Habermas (1975) sobre a questão da legitimidade do Estado. De certo modo, tal dimensão é também tratada por Poulantzas (1978 e 1980) e Offe (1984) e ainda por Althusser (1980), já que se imbrica diretamente com a dimensão do político.

Offe, por exemplo, a inclui entre os mecanismos de seletividade pelos quais as políticas do Estado se constroem: o sistema de normas ideológicas e culturais seria um dos "filtros" que atuam na seleção do que merece ser alvo da ação estatal. Ao seu juízo, o sistema ideológico e cultural encontra-se em todas as instituições políticas, envolvendo e condicionando as suas estruturas. Apresenta-se como um dos elementos dos mecanismos de seletividade pelos quais se preservam os interesses capitalistas quando as políticas são definidas (Offe, 1984a, p. 152). Offe, entretanto, trata a dimensão ideológica e cultural tendo por referente as estruturas internas do Estado strito sensu.

Ampliando esta dimensão, Jobert (1988 e 1989b) e Muller (1985) vão centrar-se na consideração das representações sociais que informam as ações dos fazedores da política e dos responsáveis pela sua execução. Para estes autores, o estudo das políticas públicas deve privilegiar a análise dos referenciais normativos que as informam: "o referencial [normativo de uma política] setorial é a representação dominante a respeito do setor, da disciplina ou da profissão" (Muller, 1985, p. 173). E estes referenciais constroem-se tendo por base as representações sociais próprias de uma dada sociedade e logo, as dos atores que participam desta construção.

Os autores empregam o conceito de "representação social" tal como é desenvolvido em estudos na área da psicologia social como o fazem Moscovici (1989), Jodelet (1989), Abric (1989) e outros: como uma forma de saber prático que permite ao homem a apreensão, a apropriação e a atribuição de significados a

objetos do real. Nesta ótica, é sempre vinculada a um objeto preciso, embora sua significação se estruture e só possa ser captada em suas articulações com outros objetos já apropriados.

As representações sociais constituem-se, pois, numa "forma de conhecimento socialmente elaborado e partilhado, tendo um objetivo prático e concorrendo à construção de uma realidade comum a um conjunto social"(Jodelet, 1989, p. 188). Não se confundem, portanto, com a noção de ideologia, como esclarece Madeira: "A ideologia tem um caráter geral e aí está sua fluidez, sua ambigüidade e, por isso mesmo, sua força. A representação, ao contrário, se constrói e articula em torno de objetos definidos"(Madeira, 1991, p. 137). Para reforçar a distinção, Madeira cita Abric: "Ela [a representação] é determinada ao mesmo tempo pelo próprio sujeito (sua história, seu vivido), pelo sistema social e ideológico no qual ele se insere e pelos vínculos que o sujeito mantém com este sistema social"(Abric, 1989, p. 197, apud Madeira, 1991, p. 137).

Qual é, pois, a apropriação que Jobert e Muller fazem deste construto? Jobert, antes de tudo, parte da consideração de que as políticas públicas são fruto da ação humana. Portanto, como qualquer ação humana, todo o seu processo desenvolve-se através de um sistema de representações sociais (Jobert, 1988, p. 1). As políticas públicas, ao apreenderem, adaptarem e traduzirem estas representações, realizam um tipo de acomodação, de combinação entre um conjunto de elementos contraditórios, elementos que vão se exprimir nas marcas ambíguas e

contraditórias que as caracterizam (Jobert, 1988 e 1989b).

Desta perspectiva, os fazedores da política, ao tomarem decisões que conduzem à sua definição e formulação, estão se apoiando, portanto, em algum tipo de definição social da realidade, peculiar a determinados grupos que atuam no setor concernente. Tratam-se de formas de conhecimento e de interpretação do real próprias de alguns, que procuram manter ou conquistar a hegemonia de uma dada esfera de ação. São grupos integrados por atores sociais (a exemplo de categorias profissionais, sindicatos, dirigentes de grandes empresas e outros) que se embatem para imprimir uma direção à política setorial, de acordo com suas representações a respeito de determinados problemas e de suas soluções (Jobert, 1989b, p. 377). Muitas vezes sobressai-se nestes embates o grupo formado pela tecnoburocracia estatal. Ou seja, muitas vezes são os próprios funcionários que, por trabalharem e serem os responsáveis por um setor, vão definir uma nova filosofia de intervenção pública para eles próprios e para os destinatários da política (Muller, 1985, p. 179).

Assim, de acordo com estes autores, toda ação constitutiva de uma política setorial tem, subjacente, um "referencial normativo", referencial que não se constrói no vazio, mas articula-se diretamente ao "referencial normativo global", que é a representação social de toda a sociedade, isto é, "o projeto de sociedade em torno do qual as distintas representações setoriais vão ser ordenadas e hierarquizadas" (Muller, 1985, p. 172).

Destes construtos importa destacar, ainda, as dimensões que se interligam para compor os referenciais normativos das políticas públicas. A primeira é a dimensão cognitiva, relacionada não só com o conhecimento técnico-científico, mas também, e fortemente, com as representações sociais dos fazedores da política. Esta dimensão contém os elementos para a interpretação das causas dos problemas a serem resolvidos, o que implica a predominância de um significado particular para estes problemas. Elabora-se, assim, um esquema causal que é sempre simplificado: trata-se de uma leitura específica a respeito da realidade social que é própria daqueles que estão comandando o setor concernente em determinado momento. Este esquema relaciona-se diretamente com os instrumentos pelos quais as políticas devem ser implementadas e, portanto, com a segunda dimensão dos referenciais, a dimensão instrumental (Jobert, 1989b, p. 377-8).

A dimensão instrumental refere-se à série limitada das medidas que se concebem para atacar as causas dos problemas. Incluem-se aí instituições, princípios, normas, critérios e demais instrumentos de política. Tais normas, instituições e critérios fazem a articulação entre os dados técnicos e os valores que, por sua vez, se interligam através da terceira dimensão, que é a dimensão normativa. Esta vai exprimir a relação entre as políticas, os valores e as práticas culturais e sociais prevaletentes (Jobert, 1989b, p. 377-8). Portanto, trata-se da dimensão que articula as políticas ao projeto mais global em curso na sociedade, garantindo que, nas soluções

concebidas para os problemas, sejam respeitados e preservados os valores dominantes (Jobert, 1988, p. 3).

"Os modelos de política não são independentes da política cultural e dos valores. Suas relações são duplas. Primeiramente, o modelo da política deve dar forma aos conceitos e aos valores mais gerais da ordem social. Segundo, deve estar em harmonia com as concepções dominantes do governo e com as formas de interação entre o Estado e a sociedade." (Jobert, 1989b, p. 378)

Desta maneira, ao se considerar esta sugestão analítica, deve-se ter presente que o processo pelo qual se define e se implementa uma política não se descarta do universo simbólico e cultural próprio da sociedade em que tem curso, articulando-se, também, às características do seu sistema de dominação e, portanto, ao modo como se processa a articulação dos interesses sociais neste contexto.

Nos capítulos seguintes, busca-se analisar a política educacional implementada no Brasil, considerando-se a ausência de uma arena pública da regulação no país e a predominância dos valores antidemocráticos em nossa cultura. Procura-se demonstrar os nexos entre as representações sociais que se estruturam a partir destes valores, seus reflexos no referencial normativo da política educacional e sua influência na negação do usufruto do direito à escola básica a grande parte da população.

Para tanto, apresenta-se, em primeiro lugar, uma abordagem histórica que procura pontuar esses elementos no processo de constituição do setor educacional e da evolução da sua regulação, articulando-os ao processo pelo qual a sociedade brasileira evoluiu e inseriu-se na modernidade. Uma vez construído este

panorama geral, parte-se para a análise do processo político de um período específico da política educacional. O resgate mais acurado deste processo permitirá, então, que se demonstre como as marcas da cultura da conservação inscrustam-se no referencial normativo da política, condicionando a sua definição e implementação.

CAPÍTULO II

O SETOR EDUCACIONAL E AS CARACTERÍSTICAS DA SUA REGULAÇÃO

1. PRENÚNCIOS DA EDUCAÇÃO COMO UMA QUESTÃO NACIONAL

No Brasil, tal como em outras realidades, a questão educacional emerge como um tema socialmente problematizado no bojo da própria estruturação do Estado-Nação. Articulando-se à singularidade do processo que forjou a emancipação política brasileira, esta questão será, desde logo, condicionada pelas marcas conservadoras inerentes a este processo.

Como se sabe, as forças hegemônicas que impulsionaram o movimento da independência nacional não eram opostas à ordem patrimonial estruturada durante a Colônia. Tratavam-se de grandes proprietários de terras e outros estratos privilegiados na estrutura colonial (Prado Junior, 1966; Faoro, 1975), unidos pelo interesse comum de conquistar a emancipação, para que pudessem realizar politicamente sua condição econômica e social de estamentos dominantes (Fernandes, 1977, p. 55). O objetivo, pois, era libertar as atividades produtivas do domínio metropolitano sem alterar a estrutura sócio-econômica, apoiada no grande latifúndio e no regime de trabalho escravo.

Inexistiu, portanto, em tal processo, a luta entre forças econômicas e sociais opostas, que caracterizou a implantação da ordem burguesa em outras sociedades. Libertadas do domínio português, as estruturas coloniais foram preservadas pela monarquia brasileira, implicando o fortalecimento dos mecanismos de dominação próprios do poder privado (Martins, 1976; Faoro, 1975).

Apesar desse conservadorismo, foi, porém, o ideário liberal o acionado como substrato doutrinário do novo momento. Suas formulações, filtradas e adaptadas pelos interesses prevaletentes, forneceram a justificção para o projeto da sociedade livre.

É nítido, no entanto, o contraste entre a utilização que aqui se fez do ideário liberal e o seu emprego nos países em que teve berço. Nestes, o liberalismo constituiu-se na base doutrinária para a promulgação dos direitos civis, contribuindo, assim, para viabilizar o predomínio das relações de assalariamento, fundamentais para a afirmação da ordem burguesa. Aqui, as relações de trabalho escravo sequer foram postas em xeque; muito pelo contrário, os princípios liberais, num ato criativo, foram utilizados para legitimar a própria servidão.

A Constituição de 1824 pode ser tomada como indicadora do referencial normativo global que então se implantava. Num país onde os escravos correspondiam a mais de um terço da população (Costa, 1969, p. 123), a norma legal prescreveu: "A

inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império [...]” (Constituição de 1824, artigo 179, apud Barcelos, 1933, p. 268).

Da perspectiva dos seus formuladores, estas “idéias” não estavam “fora do lugar”. Os valores de uma cultura escravagista, forjada há mais de três séculos, continuavam a estruturar as representações sociais, legitimando a apreensão do “escravo” como “coisa” e propriedade particular. Este sequer é considerado brasileiro, e muito menos cidadão.

A manutenção do domínio patrimonial sobre os contingentes de homens livres também foi resguardada legalmente, pelo modo como se regulamentou a cidadania ativa. Cidadãos plenos, ou ativos, em termos do gozo dos direitos políticos serão apenas uns poucos. Excluiu-se do usufruto dos direitos políticos todos “os criados de servir”,¹ reservando-se a cidadania apenas aos indivíduos que dispusessem de renda líquida anual “correspondente a 100\$000 por bens de raiz, indústria, ou emprego”.²

Este referencial vai balizar, também, o tratamento concedido à educação. Em seu artigo 179, a Constituição do Império garantiria a todos os cidadãos, [...] “a instrução

1. Excetuando-se os criados da Casa Imperial de maior categoria, os primeiros caixeiros das casas de comércio e os administradores das fazendas rurais e das fábricas (Costa, 1968, p. 123).

2. As restrições não paravam aí. Só poderiam se tornar “cidadãos prestantes” - candidatos a cargos eletivos ou sendo nomeáveis para os altos postos do Executivo - as elites de altas rendas. Para exercer um mandato de deputado, por exemplo, o postulante deveria ter uma renda líquida igual ou superior a 400\$000; para o Senado este valor deveria corresponder a 800\$000 (Costa, 1968, p. 123).

primária e gratuita, [e] os colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-letas e artes" (apud Barcelos, 1933, p. 269).

Evidentemente, nas condições históricas em que se forja o reconhecimento legal deste direito, o que estava em discussão não era a escolaridade das massas. A reprodução da força de trabalho prescindia deste tipo de qualificação, bem como da atuação da escola como veículo ideológico para um determinado padrão de sociabilidade. É desnecessário dizer que também não estavam em questão respostas a demandas pela extensão da cidadania. Se o Brasil "não tinha povo", como constatara Louis Couty (1844, apud Freyre, 1973, p. 35), em seu nome, porém, estavam se firmando as raízes da nossa estrutura educacional.

A predominância da cultura escravocrata nas representações sociais das elites senhoriais e, portanto, na orientação conservadora das suas práticas, contudo, vão configurar uma valorização própria da escola. Esta constrói-se em oposição ao mundo do trabalho, justificando, assim, a estruturação no país de um sistema dual de ensino, nos moldes europeus mas guardando as especificidades da realidade brasileira.¹

Um dos sistemas destinava-se a atender às demandas educacionais das elites. Para tanto, procurou-se fortalecer internamente as estruturas educativas coloniais, agregando-se novas instituições de ensino superior àquelas criadas durante a

1. As informações sobre o sistema de ensino neste período, baseiam-se, fundamentalmente, em Azevedo (1944), Ribeiro (1978) e Teixeira (1977).

permanência da família real no país. O poder central assumia a responsabilidade sobre os cursos preparatórios, o ensino secundário acadêmico e o superior, a serem ministrados tanto pelo poder público como pela iniciativa privada, em estabelecimentos religiosos ou leigos. A predominância, será, entretanto, da iniciativa privada na oferta do ensino secundário e dos cursos preparatórios.

Este sistema é que permitia a notabilização através da escola. Seus produtos finais eram, principalmente, os bacharéis e letrados, habilitados para exercer os cargos públicos na burocracia e outras atividades liberais. Neste padrão educativo serão formadas as elites que conduzirão os destinos do país até a Primeira República.

O outro sistema deveria encarregar-se da educação do povo. No contexto social em que foi criado, destinava-se, portanto, à população livre e pobre. Trata-se do sistema cujo acesso desqualificava socialmente, posto que objetivava a preparação para o trabalho. De responsabilidade das províncias e, mais tarde, dos estados, este sistema, origem da futura rede de ensino pública e gratuita, compreendia o que se concebia na época como ensino primário e o ensino secundário eminentemente vocacional. Aos homens reservava-se o aprendizado de ofícios manuais e às mulheres, o treinamento nas prendas do lar, ensino que seria paulatinamente transformado em preparação para o exercício do magistério primário.

Produz-se, assim, como reflexo da rígida estratificação da

sociedade brasileira, uma dicotomização da escola. O sistema de ensino que se pretendeu reservar aos pobres, fechado e impermeável, não encontrava correspondência nem equiparação com o outro sistema, próprio das elites. Seus usuários teriam aí suas únicas possibilidades de instrução. Por outro lado, uma vez que seu objetivo era preparar para o trabalho, o acesso a este sistema significava, de certa forma, um fator de desqualificação social. Socialmente reconhecida era a educação ornamental, ou seja, a educação "bacharelesca e livresca" (Azevedo, 1944, p. 327).

Quem irá frequentá-lo, entretanto, não serão os pobres. As poucas vagas ofertadas servirão a outra clientela: as camadas médias emergentes. As escolas primárias públicas vão atender à demanda por educação destas camadas. O mesmo ocorrerá com o ensino vocacional feminino, o qual vai adquirir certo prestígio social por atribuição da sua clientela. Isto é verdadeiro sobretudo para os cursos normais. Neste contexto, é sobre as escolas que ensinam os ofícios masculinos que incidiria o estigma da educação dos pobres. São estas, pois, que realmente vão desenvolver algum tipo de educação popular.

É oportuno lembrar, neste ponto, as especificidades das transformações econômicas e políticas ocorridas no país no século XIX. Conquanto a sociedade evoluísse no sentido da afirmação da ordem burguesa e da quebra do poder econômico dos proprietários rurais desvinculados da produção cafeeira, a adoção do trabalho livre não encontra, então, correspondência numa necessidade

interna de qualificação da força de trabalho. As lavouras cafeeiras, pólo dinâmico do processo de acumulação, servem-se dos trabalhadores imigrantes estrangeiros (Fernandes, 1977; Prado Jr, 1959); na maior parte dos demais setores da economia, empregava-se o braço escravo.

Neste contexto, tampouco se colocava a questão do exercício dos direitos políticos pela maior parte da população. Esta questão só irá aparecer durante a República Velha e de acordo com os parâmetros que o poder oligárquico assumirá neste período. Estes parâmetros vão se concretizar no acionamento do "voto de cabestro" e nas práticas coronelistas quando da utilização dos "currais eleitorais", entre outros recursos fraudulentos, para que se garanta a legitimidade política dos poderosos.¹ Assim, pode-se dizer que tanto no Império como na Primeira República, guardando-se as devidas nuances, a educação para o voto era um detalhe sem significação.

Em suma, a predominância do caráter agroexportador da economia e os moldes em que as atividades agrícolas são praticadas, não faziam da escolarização um problema. O mandonismo e o poder pessoal como formas de articulação dos interesses sociais garantiam, seja pelas teias de lealdades, seja pela violência explícita, o conformismo das massas (Franco, 1976). Nos centros urbanos, onde estas vão encontrar algum espaço para reivindicar direitos, a questão social será tratada como "caso

1. Dois estudos considerados "clássicos" sobre a questão do poder local e sobre o coronelismo neste período, embora com interpretações distintas sobre as formas das suas repercussões na estruturação do sistema político brasileiro, são Queiroz (1976) e Laal (1975).

de polícia". O tratamento dado às greves no início deste século são o exemplo paradigmático (Cf. Dias, 1977).

Contudo, mesmo não sendo uma necessidade premente, a problematização da educação dos subalternos não saiu de cena em nenhum instante ao longo deste período, ainda que não se tenham efetivado ações substantivas do Estado nesta direção. Na segunda metade do século XIX, a questão educacional, tal como foi formulada pelos segmentos da elite adeptos da doutrina liberal, voltaria à pauta do dia, impulsionada pelo revigoramento do ideário republicano que se encarrega de realimentar o debate. Este debate, contudo, não será travado por advogados "extra-offício", tal como Nabuco denominou os abolicionistas.¹ A questão será problematizada a partir dos valores predominantes na sociedade, ou seja, será balizada por representações sociais sobre os subalternos que têm por parâmetro a sua condição de inferioridade.

Deve-se ter presente que, por esta época, a utilização do trabalho livre começava a se impor. A conjuntura internacional e as medidas tomadas internamente apontavam para a inexorabilidade da abolição da escravatura. Para alguns, urgia, portanto, educar as massas, tidas como improdutivas, sem moral, incapacitadas. Na visão destes, os "inovadores", a educação apresentava-se como um poderoso instrumento de moralização e de adestramento para o

1. Para Joaquim Nabuco, "o abolicionista é o advogado gratuito de duas classes sociais, que de outra forma não teria meios de reivindicar os seus direitos, nem consciência deles. Essas classes são: os escravos e os ingênuos." (Nabuco, 1883, p. 17, apud Fernandes, 1966, p. 105)

trabalho. Evidentemente, a questão do usufruto de um direito não se colocava neste contexto, como ilustram os textos reproduzidos abaixo:

"[...]porém toda a despesa feita com a instrução do povo importa na realidade uma economia, porque está provado, por escrupulosos trabalhos estatísticos, que a educação diminuindo consideravelmente o número de indigentes, dos enfermos e dos criminosos, aquilo que o Estado despense com as escolas poupa em maior escala com asilos, hospitais e cadeias. Por outro lado a instrução, moralizando o povo, inspirando-lhe o hábito e o amor ao trabalho, que é tanto mais fecundo quanto mais inteligente e instruído é aquele que o executa, desenvolve todos os ramos da indústria, aumenta a produção e com esta a riqueza pública e as rendas do Estado."¹

"Façamos, porém, quanto estiver ao nosso alcance por não sermos os últimos no caminho que vão trilhando as nações cultas. É preciso olharmos os sacrifícios quando se trata de assunto de tal magnitude. As somas destinadas ao desenvolvimento da educação popular dentro em breve serão compensadas pela diminuição da despesa de repressão, entrarão multiplicadas nos cofres são diferentes títulos de renda, justificando por mil modos diversos nos resultados que delas colhe a sociedade, sob aspectos tão variados quanto importantes. As escolas públicas consideradas como instrumentos de civilização obram como as grandes forças da natureza primitiva empregadas na elaboração do globo: criam o presente preparando o futuro. Alavanca poderosa para remover muitas coisas do atraso político, o ensino público é um elemento de moralização abrandando os costumes, confirmando pelo esclarecimento da razão os bons sentimentos que Deus lançou em germen no coração do homem. Dispensamo-nos de outras considerações para demonstrar que o Poder Legislativo não pode inaugurar mais dignamente a nova era de paz que dando alentado impulso ao ensino público no Brasil."²

"É no mais lamentável desleixo que crescem os meninos pertencentes às classes pobres. [...] quando chegam à idade em que têm de pedir ao trabalho seus meios de vida, manifestam então os vícios e maus hábitos que contrariam na quadra, a mais esperançosa, de sua existência.[...] Outro tanto não aconteceria, se, desde os seus primeiros anos, se acostumassem ao trabalho moralizador, se, bem dirigida a sua educação no sentido da indústria, adquirissem certos hábitos de ordem, certo apreço àqueles gozos naturais que só se obtêm mediante o emprego conveniente do tempo. Estou convencido de que, se em cada uma das comarcas em que se subdividem as nossas Províncias, estabelecimentos houvesse com destino à educação industrial da infância, teríamos

1.Pronunciamento de Leocídio de Carvalho na Assembléia Geral Legislativa, em 1878, em defesa do projeto de reforma educacional que levou o seu nome. *Apud Moacyr (1937, vol. 2, pp. 183-4).*

2.Palavras proferidas pelo ministro do Império Paulino José Soares de Souza em 1879, na Assembléia Geral Legislativa, em defesa do projeto de reforma para o ensino público. *Apud Moacyr (1937, vol.2, pp. 108-9).*

dentro de poucos anos realizado uma benéfica transformação das classes indolentes em operários úteis." (Rouen, 1878, apud Mello, 1956, p. 41)

Neste período, entretanto, não se pode falar ainda da educação enquanto uma questão nacional. Com esta característica ela só se configurará nas décadas iniciais deste século, no bojo do movimento que vai consolidar a afirmação da ordem capitalista no país, quando o campo educacional é estruturado como um setor e têm início as ações sistematizadas do Estado visando à sua regulação.

2. O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO SETOR

A sociedade brasileira entra no século XX guardando as características que lhe imprimira a economia agroexportadora, embora com algumas nuances. Havia conservado e incorporado à sua dinâmica os padrões autoritários de dominação peculiares ao patrimonialismo, implantados ainda durante o período colonial. O Estado oligárquico consolida-se sob a égide republicana, mantendo-se prisioneiro dos interesses agraristas dominantes. A privatização do público prosseguia como prática enraizada (Martins, p. 1976).

Estavam postos, por outro lado, os germes que iriam possibilitar a deflagração do processo de modernização capitalista, a curto prazo, impulsionada por condições internacionais propícias.

Neste contexto, os interesses do capital cafeeiro vão se viabilizar pela apropriação quase exclusiva dos fundos públicos. Já os setores agrários tradicionais, alijados do dinamismo econômico que vai se implantando, irão tentar extrair dos serviços públicos os veios que possibilitem a continuidade do seu poder de mando.

O exercício do poder pessoal e o mandonismo ganham vigor por meio de novas faces. As práticas clientelísticas e o apadrinhamento político impõem-se como substrato do coronelismo. A legitimidade do poder oligárquico estrutura-se em articulação com os interesses dos potentados locais, tendo por veículo o controle dos empregos públicos (Leal, 1975; Queiroz, 1976).

Para as elites dominantes, "os outros não contavam". Mas esses outros que "não contavam" teimavam em aparecer na estrutura social que se complexificava pari passu à evolução das atividades econômicas. Nos centros urbanos mais desenvolvidos, o operariado se constituía enquanto classe. Nascido do seio da imigração européia, diferenciava-se das massas dominadas pelas velhas oligarquias, por orientarem suas práticas pelo anarco-sindicalismo e, em seguida, pelo ideário socialista. Reivindicações e lutas pelos direitos do trabalho vão mobilizar e organizar o nascente operariado (Dias, 1977).

As classes médias já se delineavam com maior clareza. Sobre elas também incide o ônus da política econômica do Estado oligárquico. Mobilizam-se em busca de espaços que permitam sua

participação no poder, clamando pela derrubada da ordem política vigente. Em aliança com o empresariado urbano, fazem seu o projeto de moralização dos processos políticos.

Este é o contexto, enfim, em que a educação será problematizada como uma questão nacional.

As iniciativas da Primeira República nesta área foram modestas. Criaram-se as universidades, mas a estrutura dual do sistema de ensino permaneceu. O princípio federalista, descentralizador, manteve o ensino primário público como de responsabilidade dos estados, mas não se registram ações estaduais significativas visando à escolarização em massa. Apesar da eloquência da retórica republicana em favor da universalização do ensino fundamental,¹ as oportunidades educacionais não foram ampliadas.

No início deste século, os índices de analfabetismo atingiam cerca de 80% do total da população (Paiva, 1973, p. 97). Entre os contingentes de 15 e mais, este índice era de 65%, situação que se manteve praticamente a mesma até o limiar da década de 20 (Ver Tabela 1).

A problemática educacional emerge com vigor em meio à efervescência que tomava conta do país a partir da Primeira Guerra Mundial, entremeada com o movimento nacionalista e as transformações que, paulatinamente, vão se operando na sociedade.

1. O estudo de Jorge Nagle (1974) é de exemplar competência na análise minuciosa do panorama educacional na Primeira República, articulando-o com o contexto sócio-político que se engendra.

Tabela 1

INDICES DE ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA DE 15 ANOS E MAIS (1900-1920)

Especificação	1900		1920	
	N	%	N	%
Total	9.752.111	100,0	17.557.282	100,0
Lêem e escrevem	3.380.451	34,7	6.155.567	35,0
Analfabetos	6.348.869	65,1	11.401.715	65,0
Sem declaração	22.791	0,2	-	-

Fonte: Fernandes, 1966, p. 42

O fortalecimento do grupo urbano-industrial encontra correspondência na ampliação dos setores médios e do operariado urbano. Os segundos, em articulação com o primeiro, vão abraçar a causa do nacionalismo e da industrialização e desencadear a luta pela reestruturação do poder político. Contra as práticas extra-legais que legitimam as elites oligárquicas no poder, propõem o estabelecimento de uma outra ordem. Os pressupostos do ideário liberal voltam, portanto, à cena já que entre as reivindicações, exigia-se o respeito aos próprios pressupostos da democracia republicana.

No campo educacional, estas forças vão pugnar pela escolarização das massas, mediante campanhas de alfabetização, e pela universalização do ensino primário. Cobram-se ações do poder

central tanto no sentido de prover fundos quanto no de estabelecer uma política nacional de educação (Nagle, 1974).

É importante salientar o papel que as classes médias assumem neste processo. São elas que vão se encarregar da articulação dos interesses educacionais da população e da constituição da própria educação como setor, garantindo, com isso, possibilidades de influência na política setorial estabelecida pelo Estado a partir dos anos 30.

Os primeiros núcleos de tratamento mais sistemático da questão educacional foram constituídos na Ligas que se formaram à época, por iniciativa de militares e de políticos.

Tenha-se presente o momento conjuntural. As conseqüências da guerra impulsionavam o movimento nacionalista e favoreciam a visibilidade do grupo urbano industrial; fraturar o poder das oligarquias tradicionais era um meio de viabilizar os interesses deste grupo. Nesta perspectiva, o movimento nacionalista assume a defesa daqueles interesses, que também compreendiam a questão educacional. Sanear a nação e moralizar os processos políticos implicavam escolarizar as massas. Os baixos índices de escolaridade e as taxas de analfabetismo, neste contexto, são interpretados como a causa de todos os males.

"Hoje não há quem não reconheça e não proclame a urgência salvadora do ensino elementar às camadas populares. O maior mal do Brasil contemporâneo é a sua porcentagem assombrosa de analfabetos. [...] O monstro canceroso, que hoje desviriliza o Brasil, é a ignorância crassa do povo, o analfabetismo que reina do norte ao sul do país,

esterilizando a vitalidade nativa e poderosa de sua raça."¹

"[...] o analfabetismo não é só um fator considerável na etiologia geral das doenças, senão uma verdadeira doença, e das mais graves. Vencido na luta pela vida, nem necessidades nem ambições, o analfabeto contrapõe o peso morto de sua indolência ou o peso vivo de sua rebelião à toda idéia de progresso, entrevendo sempre, na prosperidade dos que vencem pela inteligência cultivada, um roubo, uma extorsão, uma injustiça. Tal a saúde da alma, assim a do corpo; sofre e faz sofrer; pela incúria contrai doenças e pelo abandono as contagia e perpetua. [...] O analfabeto é um microcéfalo: a sua visão física é estreitada, porque embora veja claro, a enorme massa de noções escritas lhe escapa; pelos ouvidos passam palavras e idéias como se não passassem; o seu campo de percepção é uma linha, a inteligência, o vácuo; não raciocina, não entende, não prevê, não imagina, não cria."²

Chama-se a atenção para o sistema de significados subjacente a estas proposições. De um lado, encontram-se representações sobre o povo. Considerando-se que o analfabetismo atingia cerca de 80% da população, e que os analfabetos são representados como incapazes, virulentos, inertes e improdutivos, pode-se concluir que esta era a imagem que se fazia da maior parte da população brasileira. A idéia da incapacidade do povo e da sua condição de pária contrapunha-se a necessidade do seu tutelamento pelas elites.

Cabe notar, por outro lado, a natureza fantasmagórica das representações que se fazem sobre a educação, onde são obscurecidos os determinantes econômicos e políticos que conduzem à pobreza e à exclusão. A ela se atribui a condição de panacéia, capaz de resolver todos os problemas nacionais. Este é o clima que se vai criando para o tratamento da questão, a partir das idéias educacionais que vêm de fora. Nagle (1974, p. 101)

1. Palavras de Sampaio Dória, ideólogo da Liga Nacionalista de São Paulo. *Apud* Carvalho (1989, p. 40).

2. Palavras de Miguel Couto, diletante da educação e renomado médico higienista. *Apud* Paiva (1973, p. 99).

denominou este clima de "entusiasmo pela educação" e que, mais tarde, transformar-se-ia no "otimismo pedagógico".

No interior do movimento nacionalista vão se destacar os militares, adeptos da industrialização, que vêm na formação das Ligas um dos espaços de luta para se reconstruir o país. O projeto que os guia não fugirá, no entanto, dos valores autoritários cristalizados na cultura brasileira. Na sua visão, instruir o povo é torná-lo a fonte de votos que devem legitimar novos grupos no poder; dirigir a nação, porém, é tarefa para as elites.¹

Em 1915 é criada a Liga de Defesa Nacional, orientada por uma concepção nacionalista-industrializante. Propunha-se a transformar as massas amorfas e incapazes no povo da nação brasileira; para tanto, urgia dotá-las de uma consciência cívica e adestrá-las para o trabalho. Esta alquimia deveria se processar através do serviço militar e do acesso à educação. Nacionalizar o ensino - o que supunha o fechamento das escolas criadas pelos imigrantes - e difundi-lo eram consideradas tarefas prementes.²

Pugnava-se, também, pela necessidade de proteger os

1. Ver a respeito Carone (1970, pp. 160 e seqs.). Este autor mostra como esta questão se relacionava com os ideais elitistas de Olavo Bilac, expressos na sua concepção sobre o serviço militar obrigatório. A integração do povo ao país através da instrução militar era uma necessidade que se impunha, nesta concepção de nacionalidade. Entretanto, aos "verdadeiros homens" é que caberia decidir sobre os destinos da nação.

2. A mobilização tinha em pauta também o combate ao estrangeirismo, especialmente à germanização das escolas do Sul, em função da guerra. A luta encontra respostas ao nível da União, que intervém fechando as escolas estrangeiras e estabelecendo o ensino primário nacional nos estados desta região. Segundo Paiva (1973, p. 97), esta foi a única ação efetiva da União voltada para a difusão do ensino elementar durante a República Velha.

incapazes e salvá-los dos perigos que rondavam as cidades: os imigrantes e suas idéias alienígenas. Neste contexto, a luta dos operários urbanos pelos direitos do trabalho era identificada com o anarquismo dos "elementos estrangeiros" e vista como fomentadora das agitações que conturbavam a paz social (Carone, 1970, pp. 164-6).

Neste mesmo ano (1915), a partir do Clube Militar do Rio de Janeiro, é fundada a Liga Brasileira contra o Analfabetismo, concebida como "um movimento vigoroso e tenaz contra a ignorância visando a estabilidade e a grandeza das instituições republicanas." Propunha-se a "combater o analfabetismo no Brasil e se esforçar para que, ao comemorar o primeiro centenário da sua Independência, possa a Nação Brasileira proclamar livres do analfabetismo as suas cidades e vilas"(Paiva, 1973, pp. 96-7).

Em São Paulo, a Liga Nacionalista, origem do futuro Partido Democrático, será outro espaço de tratamento da questão educacional. Seus esforços vão se concentrar na instrução popular, vista como condição para ampliar as bases eleitorais e para a implantação do regime democrático (Paiva, 1973, p. 97). Suas campanhas de alfabetização, além de vincularem-se ao alistamento eleitoral e à defesa do voto secreto, não deixavam de abranger a educação cívica, com a qual se buscava garantir a qualidade do voto e a regeneração do caráter nacional (Carvalho, 1989, p.42). A presença dos imigrantes, símbolo das lutas do trabalho, é sempre representada como severa ameaça:

"A alfabetização do povo é, na paz, a questão nacional por excelência.

Só pela solução dela, o Brasil poderá assimilar o estrangeiro que aqui se instala em busca de fortuna esquiva. Do contrário, é o nacional que desaparecerá absorvido pela inteligência mais culta dos imigrantes. Não há como fugir ao dilema: ou o Brasil manterá o cetro dos seus destinos, desenvolvendo a cultura dos seus filhos, ou será, dentro de algumas gerações, absorvido pelo estrangeiro que para ele aflui."¹

A setorização do campo educacional vai ganhando impulso neste contexto. Um acontecimento marcante nesta direção ocorre a partir de 1924, com a fundação, no âmbito da sociedade civil, da Associação Brasileira de Educação (ABE). Trata-se da primeira entidade nacional a congregar profissionais da área e diletantes da educação. A partir dela é que os profissionais da educação passam a ser reconhecidos socialmente enquanto tal.

A princípio, a ABE constitui-se como um espaço de estudos da causa educacional e pela sua propagação. A adesão aos seus quadros era espontânea. Integram-nos professores, jornalistas, advogados, políticos, escritores, engenheiros, funcionários do governo, enfim, todos os interessados na luta pela educação.

Com sede no Rio de Janeiro, a Associação enraizou-se pelo Brasil através de seções regionais. Sua atuação, por meio de reuniões, cursos, publicações e pesquisas, desenvolveu-se no sentido da construção de proposições visando a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central. Sua arma mobilizadora mais forte, entretanto, eram as conferências e os congressos nacionais (Cunha, L. A., 1981, p. 12).

1. Carta de Sampaio Dória, eminente participante da Liga Nacionalista, enviada a Oscar Thompson. *Apud* Antunha (1976, pp. 150-1).

Subjacente à causa educacional, um projeto mais amplo aglutinava seus integrantes: a realização de uma reforma cívica e moral na sociedade, na perspectiva da construção do seu futuro. Erradicar a ignorância para garantir o voto consciente, ampliar o número de eleitores, formar e organizar a opinião pública faziam parte do projeto político de uma grande reforma de costumes que ajustasse os homens "a novas condições e valores de vida, pela pertinência da obra da cultura, que a todas as atividades impregne, dando sentido e direção à organização de cada povo."¹

Mesclavam-se nos quadros da ABE as mais distintas correntes ideológicas, o que explica a presença de múltiplos projetos educativos. Entre seus militantes havia tanto os que defendiam o projeto liberal democrático para a sociedade, como os que se perfilavam na defesa do projeto autoritário das reformas, tal como o que se consubstanciará na ditadura de Vargas em 37 (ver Cury, 1978; Cunha, C., 1981). Em termos educacionais, entretanto, predominaram as propostas de universalização do ensino primário leigo, obrigatório e gratuito, sob a responsabilidade do Estado; de unificação do sistema dual, e de fortalecimento da atuação da União sobre o setor.

Reconhecia-se, porém, que a questão não era a simples expansão das oportunidades educacionais. Novos princípios deveriam conduzir uma ampla reforma, na qual o espírito

1. Afirmativas de Lourenço Filho escritas em 1935, integrante dos quadros da ABE e "profissional da educação", intelectual que, mais tarde, servirá à ditadura de Vargas. *Apud* Carvalho (1989, p. 53).

científico, incorporado aos currículos, constituir-se-ia no requisito para a garantia da qualidade do ensino, por oposição ao ensino academicista, livresco e bacharelesco. Neste contexto, estavam ganhando espaço as idéias escolanovistas, difundidas a partir dos EUA e da Europa. A psicologia é encarada como o meio de capacitar o aluno segundo suas habilidades, enquanto os métodos de racionalização da gestão escolar garantiriam a própria racionalidade do sistema educacional.¹

Nestas proposições, a reconstrução social do país tem como pedra de toque a reconstrução educacional, segundo a perspectiva do "otimismo pedagógico" (Nagle, 1974, p. 101). Esta é o meio capaz de plasmar o homem novo, que vai se encarregar de construir a grandeza do país. É ele, portanto, a força propulsora e produtora da riqueza nacional.

No campo pedagógico, a ABE teve entre seus interlocutores um ator especial: a Igreja Católica, instituição que vinha sendo responsável por fatia significativa da educação brasileira desde os tempos coloniais. A separação entre a Igreja e o Estado com a República, não alterara esta posição. A rede privada de ensino era praticamente de sua responsabilidade. Nos calorosos debates que se estabelecem no período, chega-se a responsabilizá-la pelos altos índices de analfabetismo, "por ter deixado de lado a educação das camadas mais baixas e se dedicado apenas à educação das elites". A ela se atribui "o maior quinhão de

1. Entre as décadas de 1910 e 1920 vários profissionais da educação que se aglutinaram na ABE promoveram, em diversos estados, reformas educacionais com base nestes princípios. Cf. Cury (1978), Paiva (1973), Nagle (1974).

de responsabilidade em possuímos 80% de analfabetos"(Serva, 1924, apud Paiva, 1974, p. 318).

O caráter de laicidade que se imprime à República, aliado à intensa veiculação do liberalismo-nacionalista a partir da guerra, suscitaram reações da Igreja. As pressões para que o Estado assumisse a responsabilidade do ensino ameaçavam o seu monopólio na área, levando o clero a se colocar com visibilidade nas trincheiras de luta.

O marco desta reação é a Pastoral publicada pela Igreja em 1916, em que se propõe uma ação decisiva para alterar as bases agnósticas e laicistas do regime. O documento apela para o reconhecimento do catolicismo como elemento inerente ao caráter nacional e reivindica o retorno de certos privilégios, a exemplo do ensino religioso e do reconhecimento do Estado como nação católica. Aborda ainda as questões da formação de uma elite e da mobilização de leigos em torno da difusão das teses católicas. Isto, na perspectiva de se ter quadros capazes de influenciar na recristianização das elites, vistas como "tomadas" pelos males da civilização burguesa e liberal (Cury, 1978, p. 14-5).

As proposições da Pastoral tornaram-se ações concretas com a criação da revista Ordem e a fundação, em 1922, do Centro Dom Vital, para congregar uma seleta elite intelectual originária das camadas médias urbanas. Segundo Cury, as pressões desta mobilização vão resultar num acordo entre a Igreja e o poder civil, permitindo a reintrodução do ensino religioso nas escolas, a assistência religiosa nos quartéis e a obtenção de verbas

públicas para que se atue no meio operário. Entretanto, observa:

"A volta da Igreja Católica ao cenário político se deveu antes de tudo às primeiras alusões da 'ameaça comunista', trazida pelas levadas de imigrantes socialistas e anarquistas e pela crescente presença das mesmas nas classes populares. Alia-se à classe dominante, especialmente aos setores oligárquicos e presta-se de um lado a defender a sociedade da 'ameaça' e de outro lado 'cimenta' o que a lei profana não conseguiria por si só: uma coesão e harmonização entre as classes." (Cury, 1978, p. 16)

Em termos do projeto educacional, a Igreja colocava-se em contraposição às idéias renovadoras propagadas pela ABE: contra o monopólio estatal na área e a favor do ensino acadêmico, classicista e sobretudo classista.

Estes conflitos tornar-se-ão mais visíveis a partir dos anos 30. Os principais embates ocorreram no processo constituinte de 1934 e, mais tarde, durante os 13 anos em que tramitou a proposta de reforma educacional promulgada em 1961. Neste contexto, a Igreja Católica, posicionando-se contra a laicidade da educação e o seu monopólio pelo Estado, servirá à defesa dos interesses privatistas que predominaram no setor, principalmente nos níveis médios.¹

Por outra parte, importa destacar que através da ABE o campo educacional vai se firmando. A Associação é o principal espaço que dará concretude e reconhecimento aos especialistas em educação. Entretanto, o setor se constitui guardando os traços autoritários presentes na cultura brasileira. Os intelectuais que ela congrega se auto-representam como a elite a quem caberia

1. Para o primeiro período ver Cury (1978). Para o período da tramitação do projeto de reforma ver Buffa, (1979).

dirigir, através da educação, o processo de transformação do país. Em suas práticas, não se reserva o lugar de interlocução para aqueles a que se destinavam suas ações (Carvalho, 1989, p. 57).

Em certo sentido, católicos e liberais têm um traço comum: o desconhecimento da classe operária em formação como sujeito político. As demandas e lutas destes contingentes são identificadas como a baderna que conturba a ordem e a paz social. Todavia, os liberais possuem o mérito de chamar a atenção para os problemas que afligem a população, apesar da sua prática "ventriloquista" condicionada pelos valores autoritários. Mesmo que tais problemas sejam tratados como vício, indolência, ignorância e doença, a problematização que deles se faz, incentiva a intervenção do Estado por meio de políticas específicas.

A singularidade do papel da ABE foi sublinhada por Carvalho (1985). Segundo esta autora, à Associação coube o mesmo papel de outras entidades de caráter cívico que surgiram nos anos 20: acabou por funcionar como uma instância organizativa e credenciadora de reformadores sociais, constituindo-se num espaço de ação política do técnico, espaço este que será gradativamente alargado, à medida de sua articulação com a burocracia estatal emergente a partir das mudanças operadas no Estado na década de 30.

Neste sentido, pode-se dizer que a ABE, malgrado ser veículo de postulados liberal-democráticos, acabou por funcionar

como locus de produção de um saber sobre o social com características marcadamente autoritárias. Isto se exprime, por exemplo, nas representações construídas sobre o povo brasileiro: este é tratado como uma massa informe e amorfa, passível de ser plasmada pela ação de uma elite que tem como projeto conformá-la aos seus anseios de ordem e progresso (Cf. Carvalho, 1985 e 1989, pp. 58 e segs.).

Não obstante, é a partir desta Associação que nascem os "pioneiros da educação", a primeira geração de educadores reconhecida como tal, à qual caberá difundir, de modo sistematizado, as idéias escolanovistas no Brasil e imprimir à educação o seu caráter social. Contrapondo-se ao predomínio que a Igreja Católica vinha mantendo sobre a escolaridade, essa geração vai lutar pela universalização e laicidade do ensino primário e por sua efetiva assunção por parte do Estado, e exigir, nesta luta, que o poder público conceda maior prioridade à área educacional.

É importante lembrar o processo pelo qual as sociedades vão se setorizando e como se origina a regulação estatal neste processo. Os setores são "conjuntos de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução" (Muller, 1985, p. 166). Neste sentido, vão se firmando como se fossem totalidades sociais autônomas, que se encarregam de organizar e estruturar os novos papéis sociais que conferem aos indivíduos suas identidades profissionais. "É precisamente este processo de setorização da sociedade que vai

gerar novos modelos de intervenção estatal, através do nascimento das políticas setoriais, elas próprias constitutivas do Estado Moderno" (Muller, 1985, p. 167).

Deste modo, pode-se dizer que um setor se firma, entre outras maneiras, quando há um processo de especialização profissional e à medida que se deixa reger por normas internas a ele próprio, gerando uma identidade específica de reprodução, mas articulada à lógica da regulação estatal no seu conjunto.¹

Em relação à área da política em estudo, é possível afirmar que, entre os anos 1910 e 1920, imprimiu-se à educação o caráter de uma questão nacional, passando-se ao mesmo tempo a reconhecer a existência de especialistas na área. A regulação nacional do setor terá início no bojo das transformações operadas no país a partir dos anos 30 suscitando o processo da industrialização brasileira. Estabelecem-se, então, as normas que irão determinar o funcionamento homogeneizado dos níveis de ensino e a formação dos agentes do sistema.

O marco institucional desta nova fase é a criação, logo em 1930, do Ministério da Educação e Saúde, a partir do qual se instituem o Conselho Nacional de Educação e o Conselho

1. Como bem sublinha Cunha, a escola, até então, era parte do aparelho de manutenção da ordem pública, na medida em que se vinculava ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Este, ao mesmo tempo em que se encarregava do aparelho educacional, cuidava das polícias federais e das prisões. Isto não significa que, desde o Império, não se localizem esforços no sentido de organização de corpos docentes profissionalizados. Entretanto, nos estados, era o bacharel formado em Direito que ocupava o cargo de diretor-geral da instrução pública. Um diletante, portanto, o que refletia os valores educacionais estruturantes do incipiente sistema de ensino. Dada esta condição, imprimia-se a este sistema uma ótica de cultura geral adquirida nos tratados jurídicos. Em tal contexto, os seus outros cargos iam sendo ocupados pelo improviso, o que ocorria tanto com diretores de escola quanto com professores. O surgimento dos "especialistas em educação" e depois a sua formação nas faculdades de filosofia, irão propiciar a autonomização do setor enquanto tal (Cunha, L. A., 1981, p. 12).

Consultivo do Ensino Comercial, responsáveis pelo estabelecimento das diretrizes nacionais para os ensinos primário, secundário, superior e técnico-profissional e por sua unificação a partir do poder central. As Leis Orgânicas do Ensino promulgadas durante o Estado Novo e no ano de 1946 constituem-se nos mecanismos pelos quais vão sendo fixadas normas setoriais (Ver Romanelli, 1978, pp. 153-9). A Constituição de 1934 estabeleceu a responsabilidade da União como instância responsável pelo planejamento nacional da educação em todos os níveis e definiu a sua competência na coordenação e fiscalização da execução deste planejamento. Um Plano Nacional de Educação, entretanto, só será estabelecido a partir de 1961, depois da promulgação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN).

É possível dizer que, entre os anos 30 e a promulgação da LDBN, estabeleceram-se os dispositivos legais e as normas básicas que permitiriam a regulação do Estado, em nível nacional, sobre o setor educação. Isto em consonância com os processos de centralização e complexificação do aparelho estatal, segundo os parâmetros que assumiria a modernização brasileira.

Importa, contudo, apreender os valores pelos quais se estruturaram estas normas e que vão configurar o padrão da política e o próprio sistema educativo.

3. O SETOR EDUCACIONAL NO PROCESSO DA MODERNIZAÇÃO BRASILEIRA

3.1. A Primeira Fase

A modernização capitalista, em outras realidades, supõe a universalização da escola básica como um patamar necessário para que toda a população a ela tenha acesso, o que é estabelecido na confluência do atendimento das demandas do capital e do trabalho. A escolarização básica permite a qualificação da força de trabalho e é um dos requisitos para a formação de um mercado consumidor. Além disto, mostra-se essencial para o exercício dos direitos políticos e, portanto, para que se instaurem processos democráticos substantivos.

No Brasil, embora se empunhasse a bandeira da escola básica como bem público, o impulso para a universalização da cobertura escolar vai se dar apenas de forma pontual, ou mediante arranjos que desqualificam a oferta destes serviços, comprometendo a escolaridade da maior parte da população e, por conseguinte, o seu acesso ao pleno exercício deste direito de cidadania.

Como demonstra Draibe, as análises que se ocupam das características mais permanentes dos processos de construção dos Estados indicam a existência de um movimento progressivo de extensão do poder estatal sobre o sistema educacional. Este movimento ocorreria tendo em vista três aspectos. O primeiro

relaciona-se com a definição e difusão dos parâmetros político-ideológicos dentro dos quais os cidadãos devem ser socializados. O segundo é decorrência de respostas às demandas e pressões pela extensão da cidadania. O terceiro manifesta-se pela própria função inerente ao Estado, de arcar com as tarefas de reprodução ideológica e de formação técnico-profissional da força de trabalho (Draibe, 1985, p.67).

Ao tratar da realidade brasileira, esta autora destaca, porém, a sua singularidade em relação a outros países. Aqui, diferindo dos padrões em que se formaram os Estados capitalistas, estes três aspectos estiveram simultaneamente presentes no movimento de estruturação do sistema nacional de ensino a partir de 1930. Além disto, ao invés de se desdobrar ao longo de séculos ou de muitos lustros, como em outras realidades, este foi um processo que se firmou em apenas três décadas. Entre a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, estruturou-se uma área do aparelho social do Estado destinada a apoiar materialmente a elaboração da política educacional pelo governo. Em concomitância, "equacionou-se e amoldou-se uma resposta de caráter 'capitalista' às pressões pela ampliação da cidadania e, paralelamente, foram delimitados os contornos de uma área de investimento privado"(Draibe, 1985, p. 68).

Não obstante, o modo como vai evoluir o sistema educacional articula-se ao modelo que será imprimido à modernização capitalista e ao processo pelo qual se estabelece um

tipo peculiar de cidadania.

Como antes visto, é sobretudo depois da Primeira Guerra que os setores médios e as classes trabalhadoras no Brasil vão, cada vez mais, ascender à cena política na condição de categoria fundamental. Inicia-se, então, um processo de luta de amplos contingentes da população por maior participação no debate e nas decisões econômicas e políticas. A emergência destes atores não se dá por acaso. Ela articula-se ao conjunto de transformações e de rupturas econômicas e políticas que se processam na sociedade, e que irão marcar o ingresso do país na era da civilização urbana-industrial (Ianni, 1978, p. 13-4).

É oportuno lembrar, neste quadro, o caráter dessas transformações econômicas. A crise que atinge o espaço capitalista internacional ao final dos anos 20 acentuara a importância do mercado interno, que já vinha crescendo há algum tempo, em consequência da adoção do trabalho assalariado. O crack de 1929, ao tornar inexorável a queda das exportações, altera os rumos da economia, colocando-os no sentido do mercado nacional. Os capitais acumulados no setor cafeeiro passam a ser investidos em outros setores produtivos, num movimento que vai assinalar a passagem do modelo agroexportador, vigente desde a Colônia, para o modelo de substituição de importações.¹

Intensifica-se, deste modo, a fabricação no país dos produtos acabados, antes alvo de importações, e um tipo de

1. Para maior detalhamento sobre os nexos entre as origens da industrialização e o capital acumulado com o café ver Silva (1976) e Mello (1982).

produção agrícola também destinada à satisfação do mercado interno. Essas práticas, que se tornaram o sustentáculo da economia brasileira durante a crise, teriam sido as responsáveis, por assim dizer, pela emergência do novo modelo econômico: o de substituição de importações (ver Tavares, 1972, pp. 59 e segs.).

O processo de industrialização que então se instala desenvolver-se-á tendo por parâmetro a demanda anteriormente atendida pela importação de produtos manufaturados. Tem-se, pois, um impulso ao desenvolvimento que é típico dos países subdesenvolvidos, conforme sublinha Furtado (1973). Tratam-se das situações em que o progresso técnico não se constitui na força propulsora da acumulação, provocando, por sua vez, as modificações estruturais que surgem em função de mudanças no perfil da demanda. O movimento constrói-se praticamente em sentido contrário: na medida em que é a demanda a impulsionadora da industrialização, o progresso técnico não é o seu suposto. Em decorrência, o mesmo é sempre absorvido como consequência, o que encontra seus nexos na inserção subordinada destes países no espaço capitalista internacional (Furtado, 1973, p. 133).

É este movimento que impulsionará o processo de modernização capitalista no Brasil. A substituição de importações, mediante a produção nacional de bens de consumo para uma fatia seleta do mercado, vai implicar na importação de know-how e de tecnologias com um grau cada vez maior de sofisticação.

Tal modelo caracterizou-se, desde então, como um modo excludente de desenvolvimento, que encontraria sua viabilidade na

predominância das formas autoritárias pelas quais se articulam os interesses sociais. Neste contexto, o fato de o avanço técnico-científico não se constituir na mola propulsora da modernização se refletirá nas formas de tratamento da questão educacional. Esta não assume maior relevância nos projetos que se forjam, o que vai implicar a permanência de padrões arcaicos no sistema de ensino que irá se expandir.

Há que se considerar, também, a importância assumida pelo Estado no processo da modernização. Este ganhará centralidade ao impulsionar a formação de setores e ao forjar a constituição de capitalistas e capitais segundo os padrões de desenvolvimento dos países de capitalismo tardio, embora guardando as especificidades do processo brasileiro (Ianni, 1991; Fernandes, 1977; Draibe, 1985). Aqui, de acordo com a cultura autoritária que se cristalizara, o Estado subsidia e ampara a própria estruturação da burguesia industrial enquanto classe, e estabelece um tipo peculiar de regulação da força de trabalho que gera a "cidadania regulada", tal como a categorizou Santos (1979, pp. 74-9).

Neste contexto, o processo de industrialização não vai implicar o rompimento com a antiga ordem tradicional. Em princípio, as exportações fornecem as divisas para a importação das tecnologias necessárias à produção manufatureira interna. Além disto, forja-se um pacto de poder que vai permitir a continuidade das antigas estruturas de dominação, num arranjo em que se conciliam os velhos e os novos interesses. Enfim, os processos políticos que se engendram pressupõem a conservação de

velhas práticas de dominação, muito embora atualizadas e adaptadas à realidade da sociedade que se complexifica e evolui.

O getulismo, a forma corporativa de atendimento das demandas do trabalho, a "cidadania regulada", a legislação sindical, a instauração da ditadura do Estado Novo, as práticas de cooptação, o modo exógeno de constituição dos partidos políticos, a vigência restrita da democracia política no pós-guerra, a predominância das práticas populistas no processo de incorporação das massas, o golpe militar de 1964, são fenômenos que sintetizam o caráter autoritário deste sistema de dominação, no desenrolar de todo o processo.

Na perspectiva de se estabelecer os nexos entre o setor educação e a modernização brasileira, interessa destacar que o crescimento urbano, intensificado pelo processo de industrialização e de suas conseqüências, acarretou pressões no sentido da ampliação das oportunidades educacionais. Forja-se, assim, uma demanda social por educação que acabará resultando numa considerável expansão da oferta de ensino e no aumento dos níveis de escolarização.

Com efeito, as taxas de escolarização da população escolarizável, em nível primário e médio, passam de 21,43%, em 1940, para 53,72% em 1970 (Tabela 2), ao mesmo tempo em que decrescem significativamente os índices de analfabetismo. Entre a população de 15 anos e mais, nos anos considerados, (1940-1970) estes índices caem de 56,2% para 33,1% (Tabela 3).

Tabela 2

EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO POPULACIONAL E ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 5 A 19 ANOS BRASIL (1940-1970)

Especificação	1940	1950	1960	1970
População de 5 a 19 anos	15.530.819	18.826.409	25.877.611	35.170.643
Matriculas no Primário	3.068.269	4.366.792	7.458.002	13.906.484
Matriculas no Médio	260.202	477.434	1.177.427	4.989.776
Total de Matriculas	3.328.471	4.924.226	8.635.429	18.896.260
Taxa de Escolarização	21,43	26,15	33,37	53,72

Fonte: Romanelli, 1978, p. 64.

Tabela 3

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ALFABETIZADA DE 15 ANOS E MAIS BRASIL (1940-1970)

Ano	%
1940	43,8
1950	50,0
1960	60,5
1970	66,9

Fonte: Fundação IBGE. Brasil: Séries Estatísticas Retrospectivas. 1970. Apud Romanelli (1978, p. 62).

Mas é preciso ter presente o processo pelo qual se expande esta oferta. A despeito da educação ser reconhecida como um direito universal, não se evidencia maiores esforços no sentido de se garantir a universalização do ensino fundamental, como

indicam os dados apresentados.

Logo em 1930, o governo provisório assume a retórica em favor da expansão da escolaridade da população. O então ministro da Educação é eloqüente em seu discurso de posse:

"[...] sanear e educar o Brasil constitui o primeiro dever de uma revolução que se faz para libertar os brasileiros. [...] Em matéria de ensino, porém, a questão capital cujo vulto reclama esforços correspondentes à envergadura e proporções do seu tamanho é, sem contestação, a do ensino primário." (Campos, 1940, p. 199).

O ministro e o novo presidente conclamam os educadores, reunidos na ABE, a estudar a questão educacional brasileira em sua totalidade. O governo revolucionário, em contrapartida, se comprometia a adotar as formulações de políticas que fossem concebidas para o setor por aqueles profissionais.¹ Não obstante este compromisso, Francisco Campos tratou de implementar uma série de medidas: deu início à reforma do ensino comercial; cuidou de estruturar a Inspeção do Ensino Profissional e Técnico e a Divisão do Ensino Industrial; criou o Conselho Nacional de Educação; reformou o ensino superior e restabeleceu o ensino religioso facultativo em todos os níveis (Romanelli, 1978, pp. 131 e segs.).

Para os profissionais da educação da corrente renovadora, as intenções do governo eram evidentes. Neste sentido, no lugar da proposta encomendada, divulgam, em 1932, o célebre "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional", em defesa dos princípios da

1. O próprio Vargas, e seu ministro Francisco Campos, foram à seção de abertura da IV Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE, fazer este apelo aos educadores que tinham por pauta, nesta Conferência, o tratamento do ensino primário. Cf. Cunha, L. A. (1981, p.79) e Cunha, C. (1981, p. 15).

gratuidade e obrigatoriedade do ensino, da sua laicidade, da co-
educação e da elaboração imediata de um Plano Nacional de
Educação, reivindicações que só viriam a ser parcialmente
atendidas nos anos 60.

Em termos retóricos, contudo, o governo vai reafirmar a
necessidade de educação das massas. Em 1933, em mensagem à
Assembléia Nacional Constituinte, dirá Vargas:

"No Brasil, o homem rude do sertão, sempre pronto a atender aos reclamos da Pátria nos momentos de perigo, é matéria-prima excelente, e, se vegeta, decaído e atrasado, culpemos a nossa incúria e imprevidência. Por vezes, o seu aspecto é miserável, mas, no corpo combalido, aninha-se a alma forte que venceu a natureza amazônica e desbravou o Acre. Em algumas regiões, vemo-lo quebrantado pelas moléstias tropicais, enfraquecido pela miséria, mal alimentado, indolente e sem grande iniciativa, como se fosse um autômato. Dai a esse espectro farta alimentação e trabalho compensador; criai-lhe a capacidade de pensar, instruindo-o, educando-o, e rivalizará com os melhores homens do mundo. Convençamo-nos de que todo homem brasileiro poderá ser um homem admirável e um modelar cidadão. Para isso conseguirmos há um só meio, uma só terapêutica, uma só providência: - é preciso que todos os brasileiros recebam educação." (Vargas, 1938, vol. III, p. 127)

A Constituição de 1934, por sua vez, confirmou a
responsabilidade do Estado pela oferta obrigatória e gratuita da
escola primária, refletindo algum poder de influência dos
liberais. Neste sentido, pode-se dizer que o "Manifesto dos
Pioneiros da Educação", constituiu-se num dos instrumentos desta
influência. A partir deste período todas as Constituições que
foram promulgadas não deixaram de ratificar este direito. O que
vai se observar, entretanto, é que a existência da norma legal
historicamente tem assumido os contornos de uma retórica na

linha da "não-decisão", tal como a compreende Jobert¹.

Tenha-se presente o modo pelo qual se instala o desenvolvimento no país: a conciliação entre o velho e o novo implica numa forma de modernização desigual e combinada em termos da expansão capitalista no espaço nacional.² A isto aliam-se as características de um país que tem uma inserção subordinada no espaço internacional, implicando num tipo de desenvolvimento tardio. O outro ingrediente, que se apresenta como a outra face desta mesma moeda, são as características das relações sociais que se cristalizam no próprio sistema de dominação.

Na concepção conservadora do desenvolvimento, havia que se construir o povo e a nação, como pré-requisitos para a implantação dos processos democráticos. Contudo, os espaços de interlocução e de negociação não se abriam, já que "os outros", as massas, "não contavam", como não contam. O atendimento dos seus interesses vai se dar parcialmente, e apenas nos parâmetros que viabilizem o exercício conservador do poder e os interesses econômicos mais prementes.

Isto terá um significado específico no próprio padrão de evolução do sistema de ensino. A industrialização requer um novo perfil da força de trabalho urbana que pressupõe uma certa escolarização. Ao mesmo tempo, a diversificação das atividades

1. Para Jobert, "não-decisão" aplica-se às situações em que uma nova ação é reconhecida como necessária pelo discurso político sem que, entretanto, nenhuma medida seja tomada para colocá-la em prática (Jobert, 1988, pp. 9-10).

2. A respeito do ritmo "desigual e combinado" da expansão capitalista no espaço nacional ver Oliveira (1977 e 1981).

ocupacionais, inerente ao processo de modernização, vai suscitar a demanda pela ampliação das oportunidades educacionais. Mas como o trabalho, no universo cultural que a sociedade escravocrata forjara, constitui-se numa atividade que se identifica como própria dos subalternos, o que vai ocorrer, portanto, é a própria expansão desordenada do modelo de sistema de ensino até então vigente.

A partir da reforma de Francisco Campos, tem início uma série de iniciativas visando o fortalecimento de uma estrutura voltada para o ensino técnico-profissional que se completa nos anos 40. Promulgam-se as leis orgânicas de ensino industrial e comercial e a iniciativa privada cria o Serviço Nacional da Indústria (SENAI) e o Serviço Nacional do Comércio - SENAC - (Romanelli, 1978, pp. 153-6). Articula-se, assim, a educação e o treinamento dos trabalhadores urbanos, através da parceria escola-empresa. O primário pré-vocacional e profissional é a parte do sistema voltada para as "classes menos favorecidas", tal como explicitamente assumido durante o Estado-Novo:¹

"A constituição prescreve a obrigatoriedade da educação física, do ensino cívico e de trabalhos manuais e atribui ao Estado, como seu primeiro dever em matéria educativa, o ensino pré-vocacional e profissional, destinado às classes menos favorecidas, cabendo-lhes ainda promover a disciplina moral e o adiestramento de suas obrigações para com a economia e a defesa da Nação." (Campos, 1941, p. 65)

As classes médias e altas, o sistema reservava o primário e o secundário com direcionamentos propedêutico, além do próprio

1. Francisco Campos, primeiro ministro da Educação, torna-se o artífice da Constituição de 1937 e ministro da Justiça do Estado Novo.

ensino superior. O caráter antidemocrático destas iniciativas tem na reforma do ensino secundário um exemplo, como foi expresso por meio da exposição de motivos do seu reformador, Gustavo Campanema:

"O que constitui o caráter específico do ensino secundário é a sua função de formar nos adolescentes uma sólida cultura geral, marcada pelo cultivo a um tempo das humanidades antigas e das humanidades clássicas, e bem assim, de neles acentuar e elevar a consciência patriótica e a consciência humanística. [...] se destina à preparação das individualidades condutoras, isto é, dos homens que deverão assumir as responsabilidades maiores dentro da sociedade e da nação, dos homens portadores das concepções e atitudes espirituais que é preciso infundir nas massas, que é preciso tornar habituais entre o povo."¹

Uma vez que a industrialização herda, mesmo que atualizados, os valores simbólicos da antiga ordem, a evolução e a renovação social se processarão incorporando velhos parâmetros. Isto encontrará correspondência na continuidade da valorização social do sistema educativo próprio das elites. Por um lado, ampliam-se as oportunidades educacionais para os trabalhadores urbanos, guardando-se, entretanto, as características duais e rígidas do antigo sistema. Estes terão, no máximo, acesso às séries iniciais do ensino primário. As dificuldades com a estrutura dos ritos e práticas escolares estabelecidos, levam-nos às frequentes reprovações e finalmente ao abandono da escola. Completam sua formação e treinamento no

1. Exposição de motivos do ministro da Educação Gustavo Campanema, sobre a Lei Orgânica do Ensino Secundário, promulgada em abril de 1942. *Apud* Campanema, (1974, p. 254).

âmbito dos próprios locais de trabalho, quando é o caso.¹ A rápida expansão das classes médias, por outro lado, conduzem-nas a se apoderarem do sistema de ensino, forçando-o a se ampliar segundo os padrões seletivos vigentes. Alarga-se, deste modo, o espaço de atuação dos setores privados na oferta da escolaridade. Segundo Teixeira:

"Impunha-se o aparecimento da escola privada barata, ou então da escola pública gratuita. Como esta não estava nos propósitos embora inconfessáveis do governo, a saída única seria a improvisação da escola secundária acadêmica privada, com a facilitação do processo de equiparação. Recordemos que essa escola secundária acadêmica, dada a sua intenção de servir à elite da sociedade, tinha um currículo apropriado para a sua não-expansão. [...] Somente em grandes centros seria possível o professorado necessário e mesmo aí não seria fácil recrutá-lo. Nada disto obstou a expansão, sob a pressão da classe média em ascensão. Improvisaram-se professores e colégios, quebraram-se todos os padrões de ensino de tipo acadêmico, enciclopédico e destinado à elite, fez-se o ensino da classe média, expandindo-se entre 1935 e 1940 de 156.000 alunos para 260.000 e continuando sua expansão até 50 de 557.000 e em 1960, 1.177.000, em 1964, 1.839.000, e em 1967, 2.737.300. [...] De tudo isso resultou que o país empenhado em um sistema triplo de educação, um para cada classe, veio a defrontar-se na década de 50, com um sistema único, compreendendo escola primária, escola média vocacional, escola secundária acadêmica, todas visando como objetivo final o acesso à universidade." (Teixeira, 1977, p. 303)

Ao aspirarem o status de elite, as classes médias vão lutar pela equivalência entre o ensino médio e o acadêmico, de modo a terem acesso ao ensino superior. Nos pactos de dominação que se forjam, o poder de pressão destes contingentes será considerado. Entretanto, a isto não corresponderá um projeto educacional articulado aos imperativos de um modelo de

1. Neste sentido, afirmaria Teixeira (1977, p. 308): "As classes trabalhadoras ficaram ilétradas na zona rural e mesmo em certas áreas de trabalho urbano [...] e nas demais áreas, sobretudo fabris, obtido o mínimo de educação na escola primária, foram complementá-la com o treino dentro da indústria, tornado mais fácil com o progresso da mecanização da indústria. Aquela mínimo de educação primária geralmente não chegava ao curso completo de quatro anos. As classes trabalhadoras recrutavam-se entre os eliminados pelo sistema de reprovação."

desenvolvimento que tenha por suposto a instauração de processos democráticos substantivos.

Neste contexto, o Estado, ao mesmo tempo em que estabelece o conjunto de normas para a regulação do setor, vai atendendo pontualmente às demandas educativas. Expandem-se as oportunidades, sem que a escolarização primária universal seja assumida concretamente como uma prioridade.

3.2. A Segunda Fase

O processo de redemocratização do país que se instala no pós-guerra instaura a democracia de massas que terá no Estado populista-desenvolvimentista a sua expressão política. No período, acelera-se e se diversifica o processo de substituição de importações, até que o movimento da acumulação passa a ser presidido por outro modelo: o da internacionalização do mercado interno. O golpe militar de 1964 vai estabelecer as condições políticas favoráveis para a sua plena implantação.

Nas décadas em que teve vigência a democracia política, o pacto populista, pelo qual se articulam os interesses das massas urbanas, permitiu que estas expressassem os seus anseios educativos. Seus porta-vozes, mais uma vez, serão segmentos das classes médias comprometidos com o projeto nacionalista de industrialização.

Um dos campos de luta é o processo constituinte. Os educadores, comprometidos com os princípios liberal-democráticos, conseguem que na Constituição de 1946 seja ratificado o direito à escola básica e explicitados os instrumentos legais e financeiros para a sua efetiva viabilização. São estabelecidos os percentuais mínimos dos fundos públicos que cada instância administrativa deve despender com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Determina-se, ainda, que caberá à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Romanelli, 1978, p. 170). Na perspectiva da universalização do ensino, entretanto, as ações governamentais correspondentes inseriram-se na mesma linha da "não-decisão".

Ao longo do período, contudo, a questão educacional não sairá de cena. As migrações campo-cidade, o crescimento demográfico, a complexificação das atividades urbano-industriais e as possibilidades de ascensão social através da escola intensificam as demandas por oportunidades educacionais. Em função destas demandas, o Estado amplia desordenadamente a oferta de chances, favorecendo, principalmente, o atendimento das camadas médias por meio da ampliação de espaços para que atue a iniciativa privada. No modelo de modernização adotado, um projeto educacional que envolva escola para as massas não é prioritário.

No início dos anos 60, contudo, a questão educacional ganhará maior destaque na sociedade. A crise do sistema de ensino é amplamente debatida e problematizada. Em tramitação desde 1948, em face do que havia sido determinado pelos dispositivos

constitucionais, o projeto de uma reforma educacional volta com vigor à cena, refletindo o choque de interesses articulados em torno do setor.

Nestes debates opõem-se, fundamentalmente, uma tendência favorável à ação centralizadora do Estado e uma tendência descentralizadora. Uma tendência partidária da manutenção do Estado como garantidor da universalização da educação escolar, ou da democratização do ensino (monopólio estatal sobre o setor), e outra a favor da ação de particulares no setor (monopólio privado para os mais radicais). Em defesa da escola pública, aglutinam-se em uma ampla Campanha, os educadores da velha geração dos "pioneiros", intelectuais, artistas, estudantes e líderes sindicais. A USP constitui-se no foco de irradiação do movimento, que atinge as principais capitais do país.¹

Em 1961 é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), expressando uma solução de compromisso cuja tendência é muito mais de respostas aos setores privatistas do que aos interesses sociais emergentes. Não se definem as diretrizes de um novo padrão educativo, numa perspectiva de inovação estrutural do sistema de ensino no país. Os problemas fundamentais da destinação social da educação, do conteúdo do ensino e da relação educação e trabalho também permanecem sem

1. Ver a respeito Florestan Fernandes, "A Conspiração contra a Escola Pública", in Fernandes (1966).

resposta.¹

Neste contexto, a resolução da questão educacional será incluída entre as reformas de base reivindicadas nas amplas mobilizações que tomam conta do país no início dos anos 60, e que vão conduzir à quebra do pacto populista. Ao mesmo tempo, intensifica-se a difusão do papel da educação como instrumento de mobilização política e de "conscientização", dando origem a movimentos de alfabetização de massa como o Movimento de Educação de Base (MEB), uma iniciativa de grupos da esquerda católica, as campanhas dos Centros Popular de Cultura (CPCs), organizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE), e ações mais localizadas, tal como o Movimento de Cultura Popular em Pernambuco e a campanha "De Pé no Chão Também se Aprende a Ler", no Rio Grande do Norte.

As esquerdas, auto-representando-se como a "vanguarda" social, têm na educação, portanto, o instrumento pelo qual poderiam levar às massas alienadas a consciência das suas condições. Observe-se, contudo, que os propósitos de justiça social, princípio orientador desta atuação, não dissolvem o seu caráter autoritário.²

É importante ter presente, também, a direção assumida pelo processo de modernização. Nos primeiros anos da década de 60,

1. Ver a respeito Anísio Teixeira, "Depoimento e Debate sobre o Projeto da Lei de Diretrizes e Bases", in Teixeira (1977); Florestan Fernandes, "A Conspiração contra a Escola Pública", in Fernandes (1966), e Buffa (1979).

2. Sobre as práticas populistas dos grupos de esquerda ver Ianni (1978, pp. 207-9).

colhiam-se os frutos do modelo de substituição de importações. A demanda por bens de consumo duráveis e não-duráveis em grande parte estava sendo atendida pela indústria nacional, cujo desenvolvimento passou a contar, sobretudo a partir dos anos 50, com o concurso de capitais externos, investidos em novas frentes da expansão substitutiva. Eram as repercussões, no Brasil, do movimento da acumulação capitalista em nível internacional, estabelecido no pós-guerra. Em termos do movimento da economia, contudo, havia se esgotado o período fácil da substituição das importações, o que implicava em novas decisões que assegurassem um crescimento dinâmico da demanda, de modo que o processo de acumulação prosseguisse no ritmo da expansão desejada (ver Cardoso, 1969).

A questão que se colocava era a criação de um espaço econômico novo. As decisões poderiam caminhar em dois sentidos. Alargar o mercado consumidor, mediante a promoção de reformas estruturais que possibilitassem a inclusão das massas populares num padrão de consumo democratizado, integrando a população rural e os setores marginalizados dos centros urbanos. Esta era uma tendência que estava posta pelo Estado populista. Está proposta será, entretanto, abortada com a própria quebra do pacto populista.

As amplas mobilizações que emergem no país à época constituem-se num espaço em que as classes populares assumem, pela primeira vez, o papel de atores políticos autônomos, apesar disto ocorrer durante um curto período. As reformas de base são o principal móvel das suas lutas, caracterizando esta

autonomização. Num movimento dinâmico, isto se concretiza pelas condições criadas pelo arranjo populista e o seu rompimento (Weffort, 1980, pp. 76-8) O fantasma das massas acua as classes dominantes. A organização dos trabalhadores rurais e suas reivindicações pela reforma agrária ameaçam as oligarquias tradicionais.

A solução adotada para a crise econômica e política é conhecida: a velha via autoritária é retomada e um golpe militar propicia a implantação de um regime burocrático-autoritário. No plano econômico irá prevalecer a opção pela criação de uma demanda adicional, mediante o reordenamento da estrutura interna do consumo e o incremento das importações, com o amplo concurso do capital internacional. Os investimentos, antes destinados à substituição de importações, dão lugar à produção de bens de consumo com alto grau de sofisticação, para uma fatia altamente seleta do mercado. Na nova estrutura produtiva amplia-se significativamente o espaço para o capital internacional e suas empresas e para os investimentos em produtos destinados ao mercado externo, com a abertura das pautas de exportações (ver Cardoso, 1972, pp. 42-3).

Este projeto modernizador terá curso através do modelo da "internacionalização do mercado interno". A economia atinge um outro grau de maturidade. Neste contexto, torna-se necessário reajustar a regulação do setor educacional em função do referencial normativo global que se implanta. Inicia-se, então, uma terceira fase da política educacional, com características

que cumpre destacar em capítulo à parte, dados os objetivos e o objeto específico desta tese.

CAPÍTULO III

A POLÍTICA EDUCACIONAL NO PROJETO DO REGIME AUTORITÁRIO

1. O PANORAMA EDUCACIONAL E OS RUMOS DO DESENVOLVIMENTO

O golpe militar de 1964, como se sabe, viabilizou uma nova coalizão no poder, agregando as forças armadas e os interesses dos grandes capitais. Criavam-se, assim, as condições políticas para se dar curso à industrialização brasileira em novos moldes. O regime autoritário que será estabelecido configura a ordem institucional necessária à implantação de um modelo econômico que alterará significativamente as estruturas produtivas. Este é o modo como a moderna sociedade urbana-industrial brasileira se consolida na periferia do capitalismo. Na contraditória situação, entretanto, de um capitalismo pobre e, ao mesmo tempo, de consumo (Faria, 1991).

As condições políticas excepcionais, possibilitaram àquela coalizão excluir do modelo de desenvolvimento alternativas que incorporassem as orientações de cunho "nacionalistas-redistributivas" que vinham sendo postas antes do golpe. Em consequência, o quadro econômico e político que se cria, contribuirá para o agravamento das distorções sociais que já

caracterizavam o processo de evolução da nossa sociedade.

Os novos dirigentes da máquina governamental ampararam-se nos postulados da doutrina da Segurança Nacional para justificar as medidas repressivas acionadas e as reformas visando à "modernização racional da economia e da sociedade". Considerava-se, então, que o atraso e a pobreza eram flancos abertos para a quebra "da ordem e da paz social". A meta difundida, portanto, era o alcance de um alto grau de desenvolvimento econômico a curto prazo, mesmo que isto implicasse sacrifícios temporários para a população (Dreifuss, 1981).

Neste contexto, a intervenção militar é justificada como um ato necessário e imprescindível diante dos riscos da "ameaça comunista". Usam-se as mobilizações populares que a antecederam, como provas do perigo de desestabilização da ordem. Estavam dados os argumentos que justificariam o bloqueio dos canais de participação política e social e as medidas repressivas que serão adotadas (Dreifuss, 1981; Alves, 1984).

O modelo econômico, como se sabe, foi sendo implantado por etapas, adequando-se às vias que a própria dinâmica do regime acabou por estabelecer. Algumas de suas características, entretanto, estavam desde cedo esboçadas e o marcaram num contínuo. O amplo favorecimento dos investimentos externos na economia é a mais marcante. Isenções fiscais, incentivos creditícios, uma nova política de exportações são algumas das medidas que permitiriam a ampliação e a modernização do parque

industrial em determinados setores, com o forte concurso do capital internacional. O mesmo torna-se também decisivo nas estratégias acionadas pelo Estado para a captação de recursos destinados a financiar as suas próprias ações (Cardoso, 1975; Lafer, 1975; Singer, 1972;).

Na outra face da moeda - a do trabalho -, o modelo implicou o acionamento de políticas de compressão salarial, viabilizadas, no plano político, por medidas de exceção. Garantiu-se, deste modo, a inserção da força de trabalho em condições excepcionais - "barata" e "disciplinada" - para o movimento da acumulação nos novos moldes. Por outro lado, o modelo requereu o aumento e a diversificação do poder de consumo de segmentos das camadas médias e das classes altas, beneficiando-as diretamente. Em contrapartida, elevaram-se os níveis da concentração da renda e da propriedade. No limite, acentuaram-se as desigualdades, reforçando-se a tendência estrutural de excluir a maioria da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico.

Neste modelo de desenvolvimento excludente e seletivo, a política educacional não poderia orientar-se por um enfoque redistributivo e democrático. O direito à escola básica não se colocava, pois, como um direito de cidadania. Por outro lado, os rumos imprimidos à economia nacional continuavam a prescindir de um tipo de qualificação da força de trabalho que implicasse a universalização do ensino fundamental, diferentemente do que já ocorreu em outros países, a despeito da vigência de regimes

antidemocráticos.¹ Pode-se afirmar que os baixos níveis de escolaridade da população não se constituíram em obstáculos para o movimento da acumulação, segundo os padrões traçados pelo regime.

Tabela 4

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA DO BRASIL POR ANOS DE ESTUDO (1970 - 1977 - 1984)

Anos de Estudo	1970	1977	1984
Sem instrução	36,0	25,6	20,0
1 e 2 anos	17,3	15,9	12,6
3 a 4 anos	25,4	28,3	28,0
5 a 8 anos	11,0	16,6	20,2
9 a 11 anos	4,3	7,6	11,9
12 anos e mais	5,9	5,8	7,1
Sem informação	0,1	0,2	0,2

Fontes: Para os anos de 1970 e 1977, ver Lago, (1983, pp. 231 e 241). Para o ano de 1984, ver IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, Rio de Janeiro, 1985.

1. Com efeito, a experiência internacional tem demonstrado a possibilidade do acesso à escola básica sem que isto esteja articulado aos direitos de cidadania. Um caso paradigmático é o da Coreia. No Brasil daquele período, a concepção autoritária da modernização imbricou-se com o conservadorismo que tem caracterizado a maior parte das nossas elites econômicas e políticas, mesmo em relação à defesa dos seus próprios interesses. Os condutores deste processo, não incluíram no novo projeto de sociedade a perspectiva de preservação destes interesses a longo prazo, tendo-se, no momento presente, a colheita dos frutos desta postura. O baixo nível de escolaridade da nossa força de trabalho está sendo reconhecido e, novamente, tematizado, nestes últimos anos. No debate atual, a questão relaciona-se com as formas pelas quais o país vai se inserindo no novo reordenamento mundial. O processo de globalização do planeta, os novos padrões que tendem a assumir a produção e os mercados, parecem pressupor trabalhadores com, no mínimo, a escolaridade básica, para que possam adaptar-se à rapidez do movimento das mudanças tecnológicas, num tipo diferente de sociabilidade capitalista. Neste contexto, os cacifes do Brasil são precários e aparentam poder obstaculizar o próprio movimento do capital perante a nova realidade que se descortina.

Como mostram os dados da Tabela 4, no período em que se operam as principais transformações nas estruturas produtivas, 78,7% da População Economicamente Ativa (PEA) brasileira era composta por pessoas que tinham até quatro anos de estudo. Os dados permitem que se observe, ainda, o incremento geral nos níveis de escolaridade da PEA, o que tem relação com a política educacional implementada durante o regime. Em 1984 haviam decrescido as taxas de analfabetismo destes contingentes e aumentado, embora de forma pálida, os seus anos de estudo.

Há que se considerar que nas novas orientações traçadas para a política educacional buscou-se a articulação entre as normas do setor e o projeto global que se procurava implantar. Além de adequada aos rumos da modernização, suas diretrizes deveriam ajustar-se ao momento político e aos postulados ideológicos concernentes. Ademais, a coalizão que ascende ao poder deveria dar respostas às questões sociais que estavam sendo colocadas, e a crise educacional era uma delas.

Estas respostas, contudo, mais uma vez iriam beneficiar principalmente as classes médias e altas. O panorama educacional construído neste período permite que se comprove tal argumentação. O aumento mais relevante na oferta de vagas refere-se aos níveis mais altos do sistema de ensino. O crescimento percentual das matrículas nestes níveis assinalam a continuidade do padrão elitista e seletivo pelo qual se processa a evolução do sistema educacional brasileiro, como indicam os dados da Tabela 5.

Tabela 5

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS MATRICULAS NO ENSINO DE 1º, 2º E 3º GRAUS NO BRASIL (1960 - 1984)

Anos	Primeiro Grau Menor (1ª a 4ª série)	Primeiro Grau Maior (5ª a 8ª série)	Segundo Grau	Terceiro Grau
	(a)	(b)	(c)	(d)
1960	100,0	100,0	100,0	100,0
1964	137,0	159,7	164,3	152,8
1970	176,8	338,6	375,7	456,6
1980	215,7	715,0	1.055,5	1.477,8
1984	234,5	802,0	1.103,2	1.501,6

Fonte: MEC/SEEC, Sinopses Estatísticas do Ensino, 1960 a 1984, apud Cunha, (1991, p. 46).

- (a) Em 1960, 100% correspondem a 7.458 milhões de matrículas no primeiro grau menor (1ª a 4ª série, antigo ensino primário).
- (b) Em 1960, 100% correspondem a 910 mil matrículas no curso ginásial (atual primeiro grau maior).
- (c) Em 1960, 100% correspondem a 267,1 mil matrículas no ensino de 2º grau (antigo ensino médio).
- (d) Em 1960, 100% correspondem a 93,2 mil matrículas em cursos de graduação.

Durante os vinte anos de vigência do regime, porém, houve um significativo incremento na oferta de vagas no ensino de 1º grau. Nas séries iniciais, os índices atingem mais de 100% e nas séries terminais chegam a 700%, conforme demonstram os dados acima. A expansão das oportunidades, todavia, configura-se por meio de um padrão perverso.

Ampliam-se as vagas através de arranjos que vão continuar comprometendo a qualidade dos serviços ofertados. Na perspectiva modernizadora, procura-se otimizar os recursos disponíveis o que

se traduz, na prática, na redução da jornada escolar, no aumento do número de turnos, na continuidade de classes multiseriadas e unidocentes, no achatamento dos salários dos professores, no estímulo à absorção de professores leigos, enfim, no desprestígio social das atividades docentes, tornando-se ainda mais precárias suas condições de trabalho e de formação.

A expansão na rede pública de ensino é viabilizada mediante estratégias que não priorizam investimentos no setor educacional. Não obstante, os mais longínquos grotões do país passam a contar com uma escola, mesmo funcionando na casa da professora e ofertando apenas as séries iniciais do 1º grau. Neste sentido, não se pode desconhecer a mudança do panorama. A população em idade escolar consegue ingressar na escola. As taxas de escolarização, que em 1960 atingiam 45,4% das crianças e adolescentes, passam a cobrir 85% em 1984 (Cunha, 1991, p. 48).

A simples transposição dos muros escolares, entretanto, é insuficiente para garantir o efetivo direito à educação da maioria. O sistema público permanece dual, variando a qualidade dos serviços ofertados. Sua performance guarda diferenças entre as regiões mais ricas e pobres, entre as áreas rurais e urbanas, entre a periferia e os bairros nos grandes centros.

A isto vão se somar outros ingredientes. Os níveis de empobrecimento da população provocam o trabalho precoce. O atendimento das necessidades mais imediatas deixa a escola em segundo plano. Tais ingredientes conjugam-se com a inadequação, para a clientela, dos ritos e práticas que integram o processo

de ensino-aprendizagem. A sua baixa qualidade, em consequência das condições precárias em que é ofertado, é característica marcante. É neste contexto em que se produzem os altos índices de reprovação escolar e, por conseguinte, os poucos níveis educacionais que atestam a negação do direito universal à escola básica.

Este panorama, indicativo dos modos como se produz a negação deste direito de cidadania, tem seu contraponto nos níveis mais altos do sistema de ensino. O incremento ao 1º grau é pouco representativo quando comparado com o que ocorre no 2º grau e no ensino superior. Nestes níveis, o crescimento que se verifica na oferta de vagas é da ordem de mais de 1000%. São as matrículas nos cursos de graduação, entretanto, que detêm o recorde da expansão (Tabela 5).

Mais uma vez, os anseios educacionais das camadas médias e as respostas governamentais concernentes vão se conjugar na configuração do padrão assumido pela política. Estes contingentes, ao darem o seu apoio à intervenção militar, de algum modo deveriam ter atendidas as suas aspirações por educação, vista como instrumento de ascensão social. Este é um dos meios pelos quais o próprio regime vai procurar garantir suas bases de legitimidade. Além do mais, o projeto de modernização que se implementa supõe a valorização de áreas específicas do ensino superior, na perspectiva da formação de recursos humanos de alto nível.

Nos arranjos para o atendimento das demandas, é amplamente garantida e subsidiada a reserva de mercado para a iniciativa privada no setor. Isto se processa por meio de vários mecanismos, explicitando a tendência de privatização da política educacional, tal como ocorreu com outras políticas da área social. Fundos públicos são transferidos para a rede particular de 1º e 2º graus, a fim de se suprir a carência de vagas na rede pública pela sua compra às empresas privadas que atuam na área. Tal prática, referendada legalmente, acabou, no entanto, por se tornar um mecanismo de sustentação destas empresas. Empresários do setor, em articulação com a tecnoburocracia estatal, apropriam-se de forma fraudulenta dos recursos que recebem, burlando a lei e os objetivos a que esta se propõe (Neves, 1983).

Esta tendência privatizante expressa-se com maior peso no modo como se expandem as oportunidades de acesso ao ensino superior. Como se observa nos dados da Tabela 6, a iniciativa privada torna-se responsável por cerca de 60% das matrículas, consolidando a sua hegemonia neste nível de ensino. O fenômeno guarda semelhanças com o que ocorrera com o ensino médio na fase anterior da industrialização, antes de 1964. Cabe notar que esta hegemonia da rede privada vai se concretizar, principalmente, através de subsídios advindos dos recursos públicos. Neste novo contexto, como comprovam vários estudos, a reserva de mercado para as empresas de educação se mantém por meio da privatização dos fundos públicos. Além disto, a maior parte dos cursos que estas oferecem caracteriza-se por estruturas improvisadas e pela

precaria qualidade do ensino. É por esta via que vai se configurar o fenômeno da "massificação do ensino superior" no país.¹

Tabela 6

PERCENTUAL DAS MATRICULAS NO ENSINO DE 1º, 2º E 3º GRAUS NO BRASIL, EM ESTABELECIMENTOS DA REDE PÚBLICA E DA REDE PRIVADA DE ENSINO (1957-1973-1983-1985)

NÍVEIS DE ENSINO	(a)		1973		1983		1985	
	1957							
	REDES							
	Pública Privada		Pública Privada		Pública Privada		Pública Privada	
Ensino Primário	87,6	12,4	-	-	-	-	-	-
Ensino Ginásial	33,5	66,5	-	-	-	-	-	-
Ensino Médio	33,1	66,9	-	-	-	-	-	-
Ensino de 1º Grau	-	-	87,2	12,8	86,8	13,2	86,7	13,3
Ensino de 2º Grau (b)	-	-	57,1	42,9	61,6	38,4	66,7	33,3
Ensino Superior	55,4	45,6	38,7	61,3	40,1	59,9	40,7	59,3

Fonte: Para os dados de 1957, 1966, Anuário Estatístico do Brasil, 1959, apud Fernandes, (1966, p. 56).
Para os dados dos demais anos, NEPP/Unicamp (1987, pp. 152, 165 e 172).

(a) Em 1957, apenas o ensino primário, composto de quatro séries, era obrigatório e gratuito. A partir de 1971, o antigo nível primário e o nível ginásial foram integrados no ensino de 1º grau, que passou a ser o ensino de direito universal, composto de oito séries. Por sua vez, o ensino médio, com três séries, passou a equivaler ao ensino de 2º grau.

(b) Os dados referem-se às matrículas no ensino de 3º grau em cursos de graduação.

Para que se completar este panorama, não se pode deixar de lado o que ocorre com o ensino de 2º grau. Os dados da Tabela 5 e 6 evidenciaram a magnitude do crescimento da sua oferta e a sua

1. Há vários estudos que analisam esta temática. Ver, entre outros, Vaha (1980), Cunha (1979), Martins (1988 e 1989) e Madeira (1980).

assunção, predominantemente, pelos poderes públicos ao longo do período em enfoque. O alcance da sua cobertura, entretanto, explicita a mesma tendência seletiva observada anteriormente. Como mostra Cunha (1991, p.48), em 1970 as taxas de escolarização atingiam apenas 6,5% do total da população de 15 a 19 anos. Embora estes índices tenham crescido em mais de 50%, são insignificantes, ao se considerar que em 1984 apenas 14,4% deste universo populacional estavam matriculados no ensino de 2º grau.

Há que se levar em conta, também, a ampla legislação promulgada durante o regime e os referenciais que a nortearam, configurando a tentativa de adequação entre o modelo de desenvolvimento e a regulação do setor educacional. Logo em 1964 foi instituído o salário educação pela Lei nº 4.440, entre outras estratégias acionadas para ampliar as bases de recursos do Estado. Trata-se de uma contribuição social cobrada sobre a folha de salários das empresas, destinada ao financiamento do ensino fundamental. Em 1967, através da Lei nº 5.540, surge o Movimento Brasileiro de Alfabetização, o Mobral, com o objetivo de "cuidar" do analfabetismo no país, no lugar dos movimentos que haviam ocorrido durante o pré-64 (MEC, 1974, apud Freitag, 1977,).

Em 1968 empreende-se a reforma do ensino superior, regulamentada pela Lei nº 5.540. Através do Decreto nº 405, deste mesmo ano, ampliam-se as matrículas neste nível.¹ Dois anos depois, em 1971, promulga-se a Lei nº 5.692, dispondo sobre a

1.Uma interessante análise desta reforma é encontrada em Cunha (1998).

reformulação dos ensinos primário e secundário. O curso primário é, então, fundido com o ginásial, alargando-se para oito anos o patamar gratuito e obrigatório de escolaridade (o ensino de 1º grau ou escola fundamental). Elimina-se a separação entre a escola secundária e técnica, integrando-se os distintos graus e ramos no ensino de 2º grau, ao mesmo tempo em que se tenta estabelecer a profissionalização universal e compulsória neste nível. O ensino supletivo também é alterado, permitindo-se que seja ministrado através dos meios de comunicação de massa (Freitag, 1977; Romanelli, 1978).

A ampla legislação referente ao sistema escolar, inseria-se no conjunto das estratégias governamentais de legitimação da nova ordem. De algum modo, era necessário dar alguma resposta às reivindicações por políticas sociais apresentadas durante as intensas mobilizações que antecederam o golpe, nas quais a educação ocupava uma centralidade, conforme já referido. Por outro lado, tinha-se claro que as áreas da educação e da cultura constituíam-se em pontos nevrálgicos para a questão da segurança e da "manutenção da paz social", por seu papel de veículo ideológico e pelos segmentos que articulavam. Vinculados ao setor estavam o movimento estudantil, artistas, intelectuais e contingentes da comunidade acadêmica posicionados contra as diretrizes do regime, pessoas que haviam atuado, tanto nas lutas pelas reformas de base no pré-64, quanto depois, nos focos de resistência à intervenção militar.

Em consequência, as instituições da área educacional, a exemplo do que ocorreu em outras áreas, foram fortemente

submetidas aos controles políticos e ideológicos então estabelecidos. Integrantes do setor foram expurgados, presos ou se exilaram, ao mesmo tempo em que se procurou adequar os próprios conteúdos educacionais ao ideário da nova realidade.¹ Neste contexto, adota-se uma nova abordagem para o tratamento da questão educacional diretamente vinculada ao projeto global de desenvolvimento em curso. É esta abordagem que vai justificar as inovações que se empreendem.

2. OS "RECURSOS HUMANOS" : PARAMETRO DA EDUCAÇÃO MODERNIZADA

As políticas governamentais adotadas pelo regime apoiaram-se numa concepção particular sobre o desenvolvimento: acreditava-se que a estabilidade social e a superação do atraso só seriam possíveis com a aceleração das taxas do crescimento econômico, o que iria resultar no aumento das desigualdades por um período. O "sacrifício", no entanto, seria compensado a médio prazo: a própria dinâmica do crescimento econômico e da modernização provocaria a diminuição do desemprego, o aumento da produtividade era previsto e dos próprios salários. Tudo isto

1. Neste direção, as medidas também foram regulamentadas. Além dos controles mais gerais estabelecidos, em 1968, pelo Ato Institucional nº 5 (AI5), o governo, em 1969, promulgou os Decretos-Lei nº 477 e nº 869. Enquanto o primeiro visou a contenção do protesto estudantil, o segundo se constituiu num instrumento claro de controle ideológico, ao tornar obrigatório o ensino da disciplina Educação Moral e Cívica em todos os níveis de escolaridade, por meio de conteúdos sancionados pelos órgãos de censura.

articulava-se à ampliação das chances ocupacionais nos setores modernos. A idéia, enfim, era fazer o "bolo crescer", para depois se repartir os seus benefícios de cima para baixo: dos ricos para os pobres¹.

O modelo de desenvolvimento adotado, trouxe para o campo educacional as questões concernentes aos requerimentos da modernização e do avanço técnico-científico. Esta era uma problemática que vinha orientando as reformas educacionais nos países de capitalismo avançado. No pós-guerra, os parâmetros humanísticos que conduziam as decisões na área defrontaram-se com a abordagem da educação segundo os requerimentos da racionalidade econômica, abordagem que ficou conhecida como o enfoque "tecnicista" da questão².

No Brasil, as preocupações em harmonizar o sistema educativo com a industrialização não eram novas. Apareceram nas décadas iniciais deste século, como uma das questões problematizadas pelos "pioneiros da educação". Naquele contexto, foram reformuladas e adequadas às especificidades que caracterizaram o processo de desenvolvimento do capitalismo entre nós. Lembre-se que a educação para o trabalho "era para os

1. O modelo baseou-se nos estudos de Kuznets e foi difundido pelos economistas da Escola de Chicago, com amplo apoio das agências internacionais de fomento. Emanado dos países centrais, difundiu-se como a via de superação do subdesenvolvimento dos países periféricos, prestando-se à legitimação do processo de internacionalização do capital aos moldes assumidos no pós-guerra. Adotado como diretriz das políticas de financiamento do BIRD e do BID, contaminou os países latino-americanos, sobretudo a partir dos anos 60, quando vão se instaurando os governos militares no continente. No Brasil, o modelo inspirou a formulação das diretrizes econômicas contidas na doutrina da Segurança Nacional e norteou as políticas implantadas pelo regime autoritário do pós-64. Ver a respeito Oliveira (1981) e a coletânea de artigos organizada por Tolinpan e Tinelli (1975).

2. Sobre esta questão na Europa ver Bourdieu e Passeron (1979). Nos EUA, ver Carnoy e Levin (1987).

pobres".

No pós-guerra, estas preocupações estiveram presentes quando a crise do sistema escolar foi amplamente debatida. Os vínculos entre o ensino técnico-profissionalizante e os requerimentos da sociedade urbana-industrial tinham centralidade nas mobilizações contra o sistema dual de ensino e pela democratização da escola pública. Mas era outra conjuntura. Problematizava-se a questão articulando-a com as propostas de construção da democracia social (ver Ianni, 1963).

Já no discurso governamental dos anos 50, os vínculos entre "educação e modernização" vão aparecer segundo este enfoque. Com efeito, no Programa de Metas do período Kubitschek tem-se o prenúncio do que iria ocorrer no pós-64. Aí a questão volta-se para o atrelamento do sistema educativo ao sistema econômico (Aguiar, 1991; Horta 1982). Apesar desta retórica, nada de substantivo foi tentado segundo tal enfoque, como antes se demonstrou.

Para que se compreendam estes vínculos e as suas implicações para o projeto educacional do regime autoritário, é preciso fazer uma referência à própria teoria educacional e aos pressupostos teóricos orientadores do projeto de desenvolvimento. O crescimento econômico acelerado reserva uma função específica para o sistema de ensino. Cabe a este adequar-se aos imperativos da modernização, preparando os recursos humanos qualificados requeridos pelo sistema produtivo modernizado. Impõe-se a harmonização entre o planejamento educacional e o planejamento

econômico.

Uma teoria é criada nesta perspectiva: o "enfoque econômico da educação", que se desdobra em variantes, entre elas a "teoria do capital humano".¹ Originária também da Escola de Chicago, este enfoque articula-se diretamente ao modelo de crescimento acelerado que se concebe como a alternativa de desenvolvimento para os países periféricos.

Nos postulados da teoria do capital humano, é importante lembrar, repousam as justificativas para o tratamento neoliberal da educação, tão em voga no presente. Assume-se que, da perspectiva do indivíduo, capacitar-se profissionalmente é um investimento que se faz em si próprio, em vista de retornos econômicos futuros. Por conseguinte, não é tarefa do Estado ou da sociedade alocar fundos públicos neste tipo de atividade - ou seja, nos níveis de escolaridade que profissionalizam (Hayek, 1983; Friedman, 1984).

É contraditória a alquimia que o regime burocrático realiza quando assume estes referenciais como filosofia de ação, construída segundo um sistema de significações próprio de outras

1. Entre os expoentes desta teoria citam-se Becker (1964) e Schultz (1962 e 1973). Sem que se considere suas variantes, genericamente, pode-se dizer que a teoria explica as diferenças entre as sociedades ricas e pobres pelas diferenças do montante de recursos aplicado em educação. Nesta perspectiva, educação não é consumo e sim investimento. Para que os países superem o seu atraso devem aumentar seus investimentos na qualificação de recursos humanos modernos, adequando o sistema de ensino aos imperativos da modernização econômica. O planejamento educacional impõe-se neste sentido. A educação é capital: capital humano que retorna valorizado, como investimento, nas rendas que os indivíduos vão auferir. A sua qualificação é o meio para ter acesso às ocupações ofertadas pelo mercado de trabalho modernizado. A sociedade também é beneficiada pelos retornos que a qualificação permite para o processo de produção das riquezas. Para a crítica desta teoria ver Launay (1979), Galvan (1979) e Frigotto (1984), entre outros.

realidades. Embora caracterizando-se por um extremado estatismo, o regime vai se apropriar de postulados do neoliberalismo na medida em que estes se mostram convenientes para respaldar determinadas ações do governo. É desta tradição de pensamento que são extraídos, por exemplo, os argumentos para se tentar empreender a privatização do ensino superior, quando da sua reforma:

"Esperamos ter concluído o ciclo das reformas financeiras e a reforma educacional será agora a preocupação central, obviamente sob o aspecto econômico. Estamos fazendo pesquisas sócio-econômicas para determinar a composição dos diversos grupos de renda no setor universitário. Essas pesquisas ainda estão sendo processadas [...] e teremos os resultados na primeira quinzena de dezembro, com revelações bastante interessantes. Apenas 5% da população universitária provém de grupos econômicos que não podem pagar educação universitária; 95% são representadas por classes que podem pagar, porque são de renda alta. É necessário estudar o problema de modo que aquelas classes que representam 95% paguem, a fim de que com esse dinheiro possamos criar bolsas de estudo para uma grande massa de estudantes pobres que não podem chegar aos bancos universitários".¹

A teoria do capital humano será encampada e adotada pelos os organismos internacionais, a exemplo da Unesco, do BIRD e do BID e difundida entre os países periféricos, juntamente com o modelo econômico do desenvolvimento acelerado. As agências de fomento vão financiar projetos educacionais voltados para o ensino técnico-profissionalizante em nível médio e superior, estimulando, assim, o incremento de políticas de recursos humanos

1. Palavras de Roberto Campos, ministro do Planejamento do governo Castello Branco, em debate na TV. Cf. Bastos (s/d., pp. 18-9). Adverte-se que a questão, aqui, não é a defesa do ensino público superior gratuito, nos moldes em que este se dá no Brasil. Este é, sem dúvidas, um tema polêmico. Trata-se tão-somente de demonstrar como se estava adotando os postulados daquela teoria na conjuntura em enfoque. Os resultados desta prática são conhecidos. O ensino superior vai se expandir através, principalmente, das empresas privadas, que passam a ofertar os cursos de menor prestígio e de baixa qualidade. Sua clientela serão, predominantemente, as camadas médias baixas que, assim, vão custear os seus estudos para receberem um diploma resultante dessas condições. Por outro lado, as forças e interesses que se articulavam, naquele contexto, em torno das universidades públicas gratuitas vão bloquear a sua privatização, contrariando os planos do governo.

que tem por suposto o atendimento das necessidades da economia modernizada.¹

No Brasil, esta teoria começou a ser disseminada pelos técnicos da Aliança para o Progresso e por meio dos acordos de cooperação firmados entre a USAID e o Ministério da Educação e Cultura (MEC) (Hauser, 1965; Arapiraca, 1982). Para esta divulgação contribuíram também os economistas brasileiros que fizeram sua formação acadêmica nos EUA e que passaram a ocupar postos-chaves na tecnoburocracia estatal após o golpe (Tavares, 1980).

Por essa época, ainda remanesciam na sociedade brasileira os históricos preconceitos contra a escola técnico-vocacional, preparadora para o trabalho. O enfoque econômico da educação, entre outras utilidades, vai ser o veículo ideológico para que se tente reverter as representações sociais sobre aquela questão. As reformas do sistema de ensino vão adotá-lo como referencial e adequá-lo aos condicionantes dos processos sócio-políticos em curso.

Nos anos iniciais de implantação do regime, procurou-se difundir esta orientação. Por estímulo do próprio governo, o tema "educação e desenvolvimento" foi amplamente debatido nos meios de

1. Esta tendência aparece na distribuição dos empréstimos do BIRD-IDA para projetos educacionais no período 1963-1971. Segundo os níveis de ensino, apenas 5% dos recursos destinaram-se ao financiamento de projetos para a escola fundamental, ao passo que 72% foram para o ensino médio e 23% para o superior. De acordo com o tipo de dispêndio, 61% destinaram-se a construções, 34% à compra de equipamentos e mobiliário e 3% à assistência técnica. Cf. Banco Mundial (1974), *apud* Furter (1974).

comunicação de massa,¹ prenunciando a reforma universitária e a profissionalização compulsória do ensino de nível médio. Tentava-se preparar o clima adequado:

"No Brasil desprezou-se o ensino da pesquisa e da técnica e dos conhecimentos elementares da profissão, nas fábricas e no campo. Costuma-se dizer que o ensino técnico é muito parcial, que deforma a compreensão dos homens, deixando-os voltados para a particularidade, sem a visão do conjunto. É possível que se tenha exagerado o percurso do caminho das especializações. Mas, na grande maioria dos casos, o ensino técnico se resume em ensinar a trabalhar. E saber trabalhar em sua profissão não pode ser motivo de incompreensão da vida em seu conjunto. [...] Quem tem consciência da produtividade de seu esforço no trabalho, está em melhores condições de compreender seus deveres cívicos e avaliar as obrigações dos dirigentes do país."²

"[...]a educação tecnológica, com sua preocupação precípua da criação de mão-de-obra qualificada, representa um degrau acima do que deve formar o hábito, a tradição, a prática na alma do estudante brasileiro. Não só as escolas primárias como a escola secundária, como nos demais tipos de escola ativa, na escola nova, na escola ativa direta, são como que uma preparação utilíssima, eficaz para o maior sucesso das nossas escolas efetivamente destinadas à formação tecnológica. Portanto não só as escolas primárias, mas as de nível médio, inclusive secundárias, devem sofrer transformações radicais, para darem o lastro necessário a que a tecnologia atinja todos seus objetivos".³

"É preciso que todos trabalhem [...] a fim de que atinjamos um grau de educação tecnológica, de formação profissional indispensável, inclusive uma campanha junto à juventude. A juventude brasileira está muito ligada à idéia do ginásio e da Universidade. [...] Isso, evidentemente, não é perfeito. Há uma imperfeição muito grande nessa idéia e é preciso combatê-la, dando ao jovem o conceito de que o ensino médio é que conduz à grande altitude".⁴

A filosofia de ação que vinha de fora, era adaptada,

1. Através do Centro de Cultura Econômica e do jornal O Diário de Notícias é montado o programa Educação para o Desenvolvimento, na TV-9 do Rio de Janeiro, sob a coordenação do economista Humberto Bastos. Doze dos debates transmitidos pela TV encontram-se em Bastos (s/d.).

2. Palavras do ministro da Fazenda do governo Castelo Branco, Otávio Gouveia de Bulhões, em debate na TV. Confira Bastos (s/d., p.14).

3. Palavras do educador Alvaro Neiva em debate na TV. Ver Bastos (s/d., p. 125).

4. Palavras do General Edmundo de Macedo Soares e Silva, então presidente da Confederação Nacional da Indústria, em debate na TV. Ver Bastos (s/d., p. 58).

assim, ao projeto político-econômico do regime. Por um lado, era preciso conter as demandas das classes médias por educação superior e se utiliza esta filosofia como instrumento ideológico com vistas àquela contenção. A tentativa da profissionalização compulsória em nível do 2º grau expressou, na prática, esta finalidade (Cunha, 1975). Por outro lado, a abordagem da educação como "um investimento em recursos humanos" passou a ser difundida como o mecanismo que iria solucionar a questão das desigualdades sociais e combater a pobreza. Desnudava-se, nestas justificativas, o padrão excludente e seletivo do desenvolvimento, expresso claramente nos documentos de planejamento governamental divulgados no período.

3. A EDUCAÇÃO NO PLANEJAMENTO

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) inaugura a prática do planejamento do regime autoritário. Corresponde à apresentação das diretrizes que deveriam norteá-lo nos seus três primeiros anos, período que ficou conhecido como o da "reconstrução econômica". Nele são estabelecidos instrumentos e medidas de políticas visando combater o surto inflacionário. Compreende-se que este é o principal obstáculo a ser removido tendo em vista a superação da crise recessiva que se instalara desde 1962 e a retomada do crescimento econômico a curto prazo (Martone, 1975, p. 74). Neste quadro, reserva-se um tipo de tratamento para as questões sociais que exprime a "concepção economicista" e a "mentalidade racionalizadora" próprias do

regime.¹ O PAEG toma a política salarial, a agrícola, a educacional e a de habitação e as agrupa sob o nome de "Política de Produtividade Social". Esta, por seu turno, é definida em função da "produtividade econômica". Criam-se, desta maneira, as justificativas para se colocar em plano secundário possíveis ações de caráter redistributivo. As soluções para as questões sociais são formuladas como instrumentos que devem viabilizar as prioridades da economia.²

Assim, a política educacional é tomada como um "instrumento de melhoria dos recursos humanos para o desenvolvimento". Traçam-se as metas a serem alcançadas até 1970. No ensino médio e superior estas têm por parâmetro a análise da força de trabalho e o percentual da população ativa ocupada nos setores terciário e secundário (Horta, 1982, p. 137). Explicita-se, desde modo, a adoção da abordagem econômica da educação no seu planejamento.

Há, nesta ótica, preocupações com a ampliação das oportunidades educacionais. Entretanto, isto é condicionado aos níveis elevados de crescimento econômico que se espera atingir.

1. Segundo Kowarick, o "estilo economicista" caracteriza-se por enfocar o "social" tendo por parâmetro as suas repercussões na economia. Os programas sociais, por esta ótica, devem, sobretudo, adequar-se às exigências funcionais do sistema econômico. Na área da educação, por exemplo, isto ocorre quando um plano define as ações governamentais concernentes "em função do tipo e quantidade de empregos que a economia é capaz de gerar, deixando à margem aqueles que não são necessários para fazer girar o tipo de modelo econômico projetado". Kowarick (s/d., pp. 24-5). Neste caso, tem-se um exemplo típico do uso prático da abordagem Econômica da Educação.

2. Lembre-se, por exemplo, que a política salarial, na retórica do governo, seria a forma de assegurar a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento. Isto, entretanto, foi sempre postergado. No concreto ocorreu a regulação estatal dos salários, garantindo-se os mecanismos para que houvesse a compressão dos mesmos, como meio de combate à inflação.

Postergam-se, por conseguinte, e de modo explícito, as medidas visando à universalização do ensino fundamental:

"[tem-se determinado] nos planos elaborados para a educação, a previsão de metas visando a prazo médio, escolarizar 100% da população brasileira de 7 a 14 anos. [...] tal objetivo, conquanto teoricamente desejável, não é, nem técnica, nem economicamente viável, em futuro próximo, pela ocorrência de áreas de excessiva dispersão demográfica, pela impossibilidade de preparação de pessoal docente e auxiliar dos sistemas regionais e pela escassez de recursos financeiros."(PAEG, apud Horta, 1982, pp. 137-8).

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), por seu turno, apresentou as prioridades do governo Costa e Silva, compreendendo o período 1968-1970. Vão ter seqüência os mesmos objetivos do plano anterior, mas com ajustes no modelo. Faz-se um diagnóstico das causas da recessão econômica e um discurso eloqüente a respeito do padrão desigual e seletivo pelo qual se processara a industrialização brasileira. Considera-se o "estreitamento relativo do mercado" uma das principais distorções herdadas do período da substituição de importações. Compreende-se, neste quadro, que a adoção de técnicas estrangeiras de capital intensivo em ramos selecionados provocara graves problemas na estrutura de emprego, situação que se aprofundara em decorrência das taxas de crescimento demográfico e dos ritmos diferenciados de produtividade entre os setores. Atribui-se, pois, como entrave ao desenvolvimento, o histórico estreitamento do mercado consumidor (cf. Alves e Sayad, 1975).

O PED faz referência aos excluídos, reconhecendo o alijamento de significativos contingentes urbanos do mercado e o conseguinte "inchamento" do setor terciário tradicional, em função da baixa absorção da mão-de-obra que aquele modelo de

industrialização havia forjado. Trata, ainda, da "marginalidade rural", destacando os graus de exclusão da população campesina do consumo de bens industriais. Atribui este fato ao lento desempenho da produtividade agrícola, conjugado à queda real dos preços dos produtos deste setor. Neste contexto, destaca também a questão da alta concentração da renda como fator impeditivo da elasticidade do mercado.

Priorizam-se, então, investimentos em áreas diversificadas, tidas como estratégicas na criação de novos pólos dinâmicos. Indica-se, nestas soluções, a necessidade de adoção de técnicas poupadoras de capital e de aprimoramento da qualidade da mão-de-obra, mecanismos considerados essenciais para que se modifiquem as relações entre o capital e o trabalho. Neste sentido, a educação ganha centralidade: "É preciso situar a Educação na primeira linha de ataque, expandindo-a e reformulando-a para que constitua, realmente, poderosa arma a serviço da aceleração do desenvolvimento, do progresso social e da expansão do emprego." (PED, apud Souza, 1981, p. 125) É, pois, tomada como poderoso recurso para ampliar o mercado de consumo.

As políticas para o setor educacional são tratadas no Programa de Recursos Humanos. Define-se a garantia de um mínimo de escolaridade para toda a população, o que, todavia, deveria ser alcançado gradualmente. Para o ensino médio faz-se a previsão da sua expansão quantitativa, aliada a mudanças na sua qualidade e conteúdo. Cabe a este fornecer a efetiva capacitação para o

trabalho. É o nível em que muitos devem concluir a escolaridade formal.¹

Solucionar os problemas do ensino superior por meio da reforma universitária, é a meta mais urgente. O significado que se atribui aos cursos superiores explicita, com a mesma clareza, o emprego da abordagem econômica da educação como apoio a esta reforma. Concebidos como "o escalão mais elevado da educação nacional", postula-se que devem ser freqüentados pelos "mais bem dotados intelectualmente, com vistas à formação de recursos humanos de alto nível." Neste contexto, alia-se o ensino superior ao médio e ao colegial na qualidade de fatores de "consolidação da estrutura de capital humano" para o país (PED, apud Souza, 1981, p. 125).

As contradições e ambigüidades do Plano são explícitas. Há propriedade naquilo que é diagnosticado como causa das raízes estruturais da crise econômica e das desigualdades sociais. Isto, entretanto, é insuficiente para encobrir ou dissolver as marcas autoritárias inerentes ao novo modelo político-econômico.

A centralidade que se atribui ao papel da educação é revertida no próprio texto do Plano. Apesar de considerada um importante "investimento em capital humano" para impulsionar as estruturas produtivas e ampliar o mercado consumidor, sua importância é desdita na prática. Tal ambigüidade se desnuda quando se comparam os montantes orçados para investimentos no

1. Por essa época são celebrados acordos com as agências externas para a criação de ginásios orientados para o trabalho e a reformulação das escolas técnicas industriais (Souza, 1981).

capital com os destinados à política educacional.¹

Como se fora um quase lugar comum, a educação terá a mesma abordagem no planejamento governamental subsequente. Metas e Bases para a Ação do Governo é o primeiro documento que se divulga na gestão do presidente Médici. Compreendia o período 1970-1971. A este seguirá o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND), abrangendo os anos de 1972 a 1974. O I PND terá o seu correspondente para o setor educacional: o I Plano Setorial de Educação e Cultura (I PSEC), que marca uma nova forma de inserção institucional da área em termos do planejamento governamental.²

É oportuno lembrar, neste ponto, algumas características desta conjuntura. Colhiam-se os frutos do modelo de desenvolvimento em implantação. As altas taxas de crescimento da economia eram divulgadas como o "milagre brasileiro". O projeto autoritário ganhara novas vestimentas. Colocava-se a proposta de construção do Brasil como grande potência até o ano 2000,

1.As dificuldades em definir mecanismos concretos para processar a distribuição da renda e a correção do estreitamento do mercado faziam supor que estes estariam contidos e diluídos na ênfase que foi dada à política educacional pelo PED. Isto quer através da capacitação de novos contingentes de mão-de-obra, quer como instrumento de redistribuição da renda. No entanto, no orçamento apresentado, destinou-se ao setor educacional bem menos do que ao setor de energia elétrica e de transportes. Este último ainda não fora priorizado pela política econômica do regime. Tratava-se, pois, da abertura de uma nova área de investimento, destinada a garantir as condições infra-estruturais da produção. O montante de despesas orçado para transportes representou o triplo do destinado à educação. Ver Alves e Sayad (1975, p. 107).

2.Tratava-se de pôr em prática a legislação promulgada em 1967, objetivando regular o sistema nacional de planejamento. Neste ano, o Decreto-Lei nº 200 iniciou a reforma administrativa que institucionalizaria a prática do planejamento econômico do regime autoritário. Em 1969 têm-se novas determinações legais neste sentido. Cada plano passa a vigorar por um quinquênio, de modo a harmonizar-se com os mandatos presidenciais. Como o governo Médici inaugura a nova sistemática, o I PND é concebido para um prazo de três anos. Quanto ao I PSEC, tratava-se do cumprimento das citadas determinações, que também haviam estabelecido o planejamento dos distintos setores.

objetivo que deveria orientar a definição e implementação das políticas deste governo e de seu sucessor. Avaliavam-se com ufanismo os resultados auferidos com o golpe militar:

"A Revolução veio para dotar o País das estruturas política, administrativa, jurídica, social e econômica capazes de construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida, democrática e soberana, assegurando, assim, a sua viabilidade como grande potência.[...] Aos dois primeiros governos da Revolução coube a tarefa gigantesca, realizada com êxito, de reconstrução econômica do País, de criação de bases para o desenvolvimento acelerado e auto-sustentável e de implantação de reformas estruturais inadiáveis." (Brasil, 1970, p. 4)

Entre as doze metas apresentadas pelo governo no documento de 1970 como essenciais para se trilhar o novo caminho estão as relativas à educação. Esta é tomada como o meio de "preparação do homem brasileiro para o desenvolvimento na sociedade contemporânea e democrática" enfatizando-se "[...] o grande impulso que deverá ser dado à universalização do ensino fundamental e à intensiva alfabetização de adultos na faixa de 15 a 35 anos, bem como à qualificação de recursos humanos de alto nível e à educação permanente em geral." (Brasil, 1970, p.12) Neste sentido, propõe-se impulsionar as atividades do Mobral e reformar os níveis primário e médio de ensino.

As metas para a política educacional aparecem, aqui, integradas à política de desenvolvimento científico e tecnológico. Entre outras realizações, previa-se a "efetiva revolução na Educação, para a melhoria da qualidade do ensino, aumento de produtividade do sistema educacional e integração da Educação com o desenvolvimento global do País" (Brasil, 1970, p. 47).

O I PND, por sua vez, ao mesmo tempo em que incorpora as diretrizes do primeiro documento, exprime com maior nitidez a nova fase do regime. Elevar o Brasil à condição das nações desenvolvidas é a meta principal, a ser alcançada como conseqüência de um processo de desenvolvimento integrado e auto-sustentado. Os dois governos anteriores são enaltecidos. O primeiro teve o mérito de restaurar a economia e o segundo acelerou a sua expansão. Forneceram, pois, as condições para que se buscasse a construção do "Brasil Grande".

A viabilização desta proposta supunha a efetivação de alguns pré-requisitos: disseminação dos resultados do progresso econômico entre as classes de renda e as regiões; transformação social para modernizar as instituições, acelerar o crescimento, distribuir a renda e manter uma sociedade aberta; estabilidade política para realizar o desenvolvimento sob o regime democrático; segurança nacional, interna e externa (Brasil, 1971, apud Mendes, 1978, p. 104).

Os níveis do crescimento econômico conduziram o governo a ampliar os objetivos da área social, aos moldes do projeto autoritário. As prioridades nesta área continuaram dependentes da performance da industrialização e da expansão do PIB, tal como se proclamara em planos anteriores. A meta proposta era a obtenção de taxas de crescimento entre 8% e 10% ao ano. Esperava-se que a renda per capita viesse a ser duplicada até 1980 (Brasil, 1971, apud Mendes, 1978, p. 105). Tal desempenho viabilizaria a política de integração social, que, por seu turno, expandiria os

programas, com efeitos sobre a distribuição da renda e da riqueza:

"Quer a Revolução harmonizar a política de integração social com a manutenção dos atuais índices de crescimento, que possibilitam o aumento simultâneo do consumo e do investimento, bem como medidas redistributivas, sem prejuízo do estímulo à expansão e modernização das empresas públicas e privadas." (Brasil, 1971, p. 35, apud Soares, 1985, p. 159)

Dentro destes parâmetros, o discurso do governo vai ampliar o tratamento até então dispensado aos pobres e à sua educação, explicitando, assim, o significado dos vínculos entre a escolaridade e a distribuição da renda.

A política de integração social terá entre seus objetivos a recuperação das populações marginalizadas das zonas rural e urbana. Entende-se por "populações marginais" as que possuem "níveis de produtividade muito baixos", ou que só dispunham de oportunidades de trabalho em tempo parcial. Na zona rural, a citada recuperação pressupunha a transformação da agricultura de subsistência do Norte e Nordeste em economia de mercado. Na zona urbana, esperava-se aumentar o potencial de produtividade e de geração de renda (Brasil, 1971, pp. 30-4, apud Soares, 1985). Neste contexto, destaca-se a necessidade de escolarização destes contingentes. Nos objetivos que se proclamam, é transparente o enfoque econômico da educação:

"Ampliar-se-ão, com esse propósito, as oportunidades de trabalho, pela implantação de programas de semiprofissionalização nos pequenos serviços, lançando-se campanha de mobilização permanente, nos moldes do MOBRRAL. Abrir-se-ão oportunidades para os filhos de pais marginalizados. Além da Operação-Escola, destinada a universalizar o ensino de 1º grau, cabe atuar em duas áreas: a de Saúde e Educação Alimentar para pré-escolares, e a redução da idade escolar mínima, para alcançar crianças na faixa de 4 a 6 anos." (Brasil, 1971, p. 30, apud Soares, 1985)

Observe-se que esses objetivos relacionam-se com o significado que se atribue à causa da "marginalidade". Este é um problema que "está no homem, na sua incapacidade de produzir, gerando a subutilização de mão-de-obra no mercado de trabalho a níveis superiores ao desemprego" (Brasil, 1971, p. 34, apud Soares, 1985). Desnuda-se, assim, o padrão autoritário e conservador com que se trata a questão, desconsiderando-se suas outras dimensões.

Os rumos que se imprimem à modernização são construídos com base nas representações sociais sobre os subalternos que, por seu turno, estruturam-se a partir de antigos e conhecidos valores. A idéia da "incapacidade" do povo é sempre uma constante. Neste quadro, ela exprime-se em termos econômicos. Mas a isto também subjaz a idéia da sua incapacidade política. O próprio regime serve de exemplo a este argumento. Lembre-se que sua implantação vai sendo justificada como o mecanismo capaz de "salvar o povo e a nação" e para que "seja construída a sociedade livre e democrática".

A prática do tutelamento dos subalternos assume variadas nuances. Os controles autoritários, expressos pelas medidas abertamente coercitivas e de exceção, não deixam de ser uma delas. No discurso dos dirigentes, a questão muitas vezes apresenta-se cristalina:

"O povo não tem capacidade de escolher bem seus representantes, porque é ignorante, analfabeto; então, como escolhe mal esses representantes, eles são incapazes de dar ao povo aquilo que o povo necessita: educação, esclarecimento, discernimento, debate honesto e racional e não

esclarecimento, discernimento, debate honesto e racional e não emocional, exposição clara e objetiva dos problemas, sem facciosismo. Nada disso os representantes políticos fazem, porque são representantes mal escolhidos.[...] Até 30 tínhamos no Parlamento uma elite capacitadíssima, dos mais altos valores intelectuais e culturais do Brasil, mas não havia eleições; havia uma falsa eleição dos melhores valores. A partir de 1945 passamos a ter uma representação verdadeira, e então, como os representantes exprimiram realmente a média de um povo ignorante, sem instrução, essa representação era o que é [...]. Então temos de fazer com que essa sociedade se eduque, se cultive, se instrua. [...] Aí é que está a educação para o desenvolvimento."¹

"Muito falamos em democracia. Mas somente poderemos alcançar a democracia quando tivermos arraigada educação cívica. E quem não sabe trabalhar não pode ter noção exata do que seja civismo."²

É neste contexto que vai se situar o I PSEC. Na qualidade de um plano setorial, exprimirá o modo de articulação entre as normas do setor e a lógica global que se procurou imprimir ao desenvolvimento. Seu objetivo define-se como "a continuidade da expansão e a aceleração da revolução do processo educacional brasileiro [...]", vistas como o meio de "tornar a população brasileira tanto um fator de produção, pelos efeitos da escolarização sobre a produtividade de recursos, quanto destinatária dos resultados do progresso" (MEC, 1971, p. 24).

Em consonância com o I PND, o PSEC trata da escolaridade dos subalternos. A expansão das oportunidades educacionais é prevista através do ensino fundamental e profissionalizante. O Mobral deveria cuidar da erradicação do analfabetismo entre a população na faixa de 15 a 35 anos. Define-se, também, a realização de cursos que garantam a melhoria da formação da mão

1. Palavras de Mea de Sá, ministro da Justiça do governo Castello Branco, em programa de debate na TV, no ano de 1966. Apud Bastos (s/d., pp. 29 e 31).

2. Palavras do ministro da Fazenda do governo Castello Branco, Otávio Gouveia de Bulhões, em debate na TV. Apud Bastos (s/d., p. 14).

de obra destes contingentes.¹ Adaptar os processos de ensino à realidade das populações pobres é uma outra meta: "Procurar-se-á em especial, visando à ampliação do mercado interno, desenvolver instrumentos para integrar as populações rurais e urbanas marginalizadas no processo educativo, por meio de um ensino adaptado à realidade do ambiente e às mudanças sociais" (MEC, 1971, p. 24).

Tenham-se presentes os valores e símbolos que estavam orientando estas decisões. Havia se adotado uma filosofia de ação estruturada a partir da realidade de outros países. Atualizada e adaptada ao contexto político-econômico do regime autoritário, o enfoque "econômico da educação" prestava-se à ratificação da exclusão.

Nas intenções proclamadas, direcionava-se a política de modo a que a educação fosse um instrumento para aumentar os níveis de produtividade entre as camadas populares, o que, por seu turno, deveria implicar o aumento das suas rendas e, portanto, a diminuição das desigualdades sociais.

As contradições encerradas nesta orientação são patentes, mascarando as causas estruturais da pobreza e da opressão. Há que

1.Cf. MEC (1971, pp. 25 e 42). Não é demais lembrar que este é o período de implantação da reforma do ensino primário e médio, cuja tônica foi a profissionalização. Neste sentido, colocou-se como meta a extensão do 1º grau para 80% da população em idade escolar (7 a 14 anos). Pôs-se em prática o programa Operação Escola, voltado para a ampliação física da rede escolar. O poder público, a partir de então, deveria ofertar oito anos de escolaridade gratuita. No mesmo quadro, priorizou-se o início da profissionalização no 1º grau e a implantação da terminalidade do ensino de 2º grau, visando a formação de técnicos de nível médio. Quanto ao ensino superior, também foi priorizada a expansão da sua oferta nos cursos das áreas técnicas, nos de formação do magistério e nos cursos da área da saúde. Além disto, objetivou-se a criação dos centros regionais de pós-graduação.

se considerar que a capacitação profissional implica certos pré-requisitos. Pressupõe o atendimento das necessidades básicas mais imediatas, que incluem a saúde, a moradia e, principalmente, a própria escolaridade. Sem que se assegure o usufruto do ensino fundamental, não se têm as condições para que a população possa ter a formação profissional necessária, de modo a ocupar os cargos técnicos. Por outro lado, as políticas sociais que se articulam a esta formação, não são universais. Portanto, não cobrem a maior parte dos seus pretensos destinatários. Ademais, as próprias características do modelo de desenvolvimento eram, elas mesmas, impeditivas do aumento substantivo de empregos nos setores modernos, tal como se propalava. O que significava dizer que é o modo de desenvolvimento o principal fator de geração da pobreza e das desigualdades.

A partir destes parâmetros é que se deu, portanto, a evolução do sistema educativo durante o regime autoritário. O tratamento dispensado à educação acabou por dar continuidade à expansão desordenada da oferta de escolaridade nos níveis mais altos do sistema. Constrói-se, neste movimento, um padrão perverso de universalização da escola fundamental, com poucas alterações no seu caráter excludente e seletivo, conforme demonstrado.

O regime autoritário, entretanto, não se esgotou nos períodos dos planos até aqui comentados, muito embora este tenha sido o período em que se configuraram as principais mudanças educativas, solidificando a exclusão educacional da maioria.

ajustes no modelo de desenvolvimento e nas ações educativas concernentes. Neste quadro, a educação dos pobres, em articulação com a democratização da sociedade, vai ser alçada para o centro da cena. É este o espaço empírico que se tornou objeto de pesquisa direta, para que se referendassem e fossem comprovadas as hipóteses que estão norteando esta tese.

O tratamento deste outro período, contudo, requer que se aborde uma outra dimensão do planejamento. Este não se constrói no vazio, já que pressupõe a própria ação dos planejadores e a estrutura através da qual esta atuação se dá. Tratam-se destas questões no item seguinte.

4. AS RELAÇÕES ENTRE O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E O SETOR EDUCAÇÃO

A implantação do regime autoritário vai acarretar modificações substantivas no espaço das decisões governamentais. Estava em jogo a inserção do país num novo padrão de acumulação, o que implicava, também, um tratamento diferente das questões institucionais. Estabelecem-se, assim, novas formas de atuação do Estado na regulação da vida social e econômica, com a expansão e a reformulação das estruturas político-administrativas, de modo a garantir as condições institucionais necessárias à viabilização do desenvolvimento.

Neste quadro, constrói-se uma armação institucional de novo tipo, caracterizada por um extremo centralismo das decisões, em função da concentração e do fortalecimento do poder do Executivo central. Além disto, a assunção de uma abordagem tecnicista da modernização implicou a montagem de um sistema nacional de planejamento, aos moldes do autoritarismo vigente. Este, juntamente com o sistema de segurança e informações, configuraram o locus onde se articularam as decisões e se formularam as políticas governamentais concernentes durante a primeira década do regime (Medeiros, 1985, p. 78). Ao primeiro, com o respaldo das normas autoritárias do segundo, coube o encargo de garantir a coerência e a articulação entre a política econômica e as políticas setoriais.

Neste novo arranjo, o Ministério do Planejamento (Miniplan) constitui-se num dos atores institucionais chaves na formulação das diretrizes econômicas e sociais do governo. Ao mesmo tempo na posição de comando do sistema nacional de planejamento e credenciado para as funções de coordenação geral das políticas, institui-se como o canal de mediação e de articulação das relações intergovernamentais, tanto em nível do poder central, quanto no de outras instâncias administrativas (Medeiros, 1985, p. 85).

Ainda em 1964 é criado um centro de estudos, pesquisas e planejamento, na qualidade de um órgão deste ministério. Este órgão vai se caracterizar como o espaço que agrega a intelligentsia do regime, o local onde se produzem as informações

técnico-científicas para alimentar o sistema de planejamento e onde se formulam as proposições de políticas. Trata-se do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), sigla pela qual ficou conhecido a partir de 1967.¹

A política educacional, por seu turno, também ganha um espaço específico junto à alta burocracia. Segundo Tavares (1980, p. 51), partiram da USAID os estímulos para que o Miniplan viesse a organizar no IPEA um setor de recursos humanos. Isto se concretiza na criação, em 1968, do Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), instância responsável por garantir a compatibilidade entre a política econômica e as políticas setoriais de educação, trabalho e mão-de-obra, conforme explicitado no decreto que o institui.²

Na condição de um ator institucional, o IPEA tornou-se o

1.A influência dos interesses externos na arena da regulação estatal exprime-se na criação do IPEA. O mesmo, como um instrumento das políticas públicas, nasce subsidiado pelo Conselho Técnico da Aliança para o Progresso (CONTAP). Este último tinha por finalidade fornecer recursos para o custeio e investimento de capital relacionados com a assistência técnica no Brasil (Tavares, 1980, pp. 8-9). O IPEA foi fundado em 1964, com o nome de Escritório de Pesquisas Econômicas Aplicadas (EPEA), para "realizar estudos econômicos especializados e colaborar com os demais órgãos do Ministério [do planejamento] e outras entidades públicas e privadas, dentro de sua finalidade iminentemente técnico-aplicada" (Brasil, 1964, p. 8318, apud Horta, 1982, p. 189). Na reforma administrativa de 1967, quando o Ministério assumiu legalmente a responsabilidade do planejamento na área social, o EPEA passou a ser denominado de IPEA, significando Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais Aplicadas. Em 1969, legitimou-se, também, o seu caráter de órgão planejador, ao qual foram atribuídas as seguintes funções: "[...] auxiliar o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral na elaboração dos programas globais de governo e na coordenação do sistema nacional de planejamento; promover atividades de pesquisa aplicada nas áreas econômica e social; promover atividades de treinamento para o planejamento e a pesquisa aplicada" (apud Horta, 1982, p. 189). Como se sabe, foi este órgão o responsável pela elaboração de todos os programas dos governos militares, como também pela definição das diretrizes da política educacional do período.

2.Neste decreto (citado por Horta, 1982, p. 190) definiram-se como principais objetivos do CNRH: "I. Colaborar na definição da política e na formulação da estratégia necessária para o planejamento dos recursos humanos, em função do planejamento global de desenvolvimento econômico e social; II. Coordenar, orientar e realizar estudos e pesquisas sobre recursos humanos, em âmbito nacional, setorial ou regional [...] IV. Prover assistência técnica a organismos federais, regionais e estaduais, em matéria de planificação de recursos humanos."

responsável pela sistematização do referencial normativo global estabelecido no pós-64. Como planejadores do desenvolvimento, seus técnicos assumiram a função de mediadores no processo de implementação do novo projeto, incumbindo-se do estabelecimento das normas que deveriam garantir a sua viabilização.

Surge, assim, uma nova hierarquia e um novo pólo de decisões para as questões educacionais. Ao IPEA passou a caber as grandes definições da política, bem como a condução das reformas nas estruturas administrativas do próprio MEC. Buscou-se, desta maneira, estabelecer a coerência entre a concepção do modelo econômico e a abordagem racional e econômica da escolarização. A submissão do MEC ao sistema maior de planejamento, contudo, vai implicar uma contínua relação tensa entre estas duas instâncias. Na citação que se segue tem-se um indicativo desta tensão:

"Como consolo, resta a observação de que nem tudo está perdido no sistema educacional brasileiro. Se o Ministério da Educação andou emperrado pela arteriosclerose, pelo menos o Ministério do Planejamento, através do Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas (IPEA), conseguiu equacionar o problema nos devidos termos, graças aos esforços de um grupo de engenheiros e economistas, como Arlindo Lopes Correa, João Paulo dos Reis Velloso e David Carneiro. [...] Resta um problema. O plano educacional incorporado ao Programa Estratégico [PED] foi preparado sob a liderança dos engenheiros e economistas do IPEA e não dos técnicos e executivos do Ministério da Educação. Isso leva a prever consideráveis resistências à sua implantação, pois, como diria a esquerda festiva, o plano fere interesses constituídos e abala estruturas. Os planejadores trabalharam bem. Vejamos como se comportarão os executores." (Simonsen, 1969, pp. 237 e 243)

A modernização das estruturas administrativas do MEC, por outro lado, constitui-se, na prática, num instrumento de controle da política educacional nos estados federados, que ficaram, assim, diretamente submetidos às normas prescritas pelo poder Executivo central. Esta submissão, por seu turno, tensionaria as

relações entre as distintas esferas governamentais.

Na nova hierarquia institucional que se forja, o sistema maior de planejamento subtrai do Ministério da Educação o poder sobre as decisões das prioridades educacionais e da alocação dos recursos. A tecnoburocracia do IPEA encarrega-se de definir os projetos e programas prioritários, segundo os ditames da modernização e da racionalidade técnica. Estes, coerentes com a aceção de desenvolvimento adotada, deveriam viabilizar a adequação do sistema de ensino aos requerimentos do sistema produtivo e do projeto modernizador. O MEC, todavia, ganha uma fatia de poder de novo tipo: o controle da execução destes programas nos estados federados.

A centralização dos recursos na instância federal e seu controle sobre os mecanismos de repasse destes recursos aos estados são instrumentos de poder que conduzem à submissão das secretarias estaduais de Educação ao Executivo central.¹ Este tipo de hierarquia não é aceito sem problemas, tensionando as relações intergovernamentais, como será visto mais aprofundadamente no sexto capítulo desta tese. Vale a pena, contudo, exemplificá-la. Nada mais emblemática, neste sentido, do que a avaliação que dela vão fazer os próprios secretários de Educação anos mais tarde, quando estava se instalando o processo

1. Na sistemática então criada, os planos do governo federal estabelecem as prioridades, concretizadas nos programas estabelecidos nos planos setoriais de educação. Por seu turno, os estados, através dos planos estaduais e dos planos operativos anuais, passam a apresentar ao MEC os seus projetos, em harmonia com os citados programas. A centralização dos recursos na instância federal implica a adesão aos programas. É esta a única forma de garantir a manutenção e ampliação dos sistemas educacionais nos estados. Sem a aceitação das prioridades e sem a adesão aos ritos e práticas exigidos pelo planejamento central, fica bloqueado o acesso a transferências dos recursos federais. Para uma visão mais detalhada desta estrutura ver Amaral Sobrinho (1990).

da transição democrática. Reunidos no Fórum Nacional dos Secretários de Educação,¹ estes propõe um novo padrão para a política, com base nas seguintes reflexões:

"[...] o estilo de planejamento, a par das decisões e controles centralizados e dos processos burocratizantes relativos à distribuição e repasse dos recursos financeiros, vem inviabilizando a participação efetiva dos estados e municípios na gestão da educação. De fato, os processos centralizadores de tomada de decisão, definição de prioridades, formulação de propostas de políticas públicas para os setores sociais, pelos órgãos centrais da Administração Pública nos últimos 20 anos, provocaram um esvaziamento dos órgãos institucionais intermediários. Secretarias de Estado da Educação, Prefeituras Municipais, perderam o poder de decisão, foram paulatinamente se transformando em meros executores de uma política traçada fora deles e apesar deles. Conseqüentemente, tal situação gerou uma política educacional inadequada e conflitante com os verdadeiros interesses e exigências sociais da população beneficiária.[...] O contraponto deste esvaziamento é a exacerbação da ação supletiva do MEC através de uma multiplicidade de projetos e programas desarticulados e impostos, de duvidosa eficácia, mas que tem servido para consolidar as relações de dependência clientelística entre o Governo Federal e as áreas mais carentes. Os convênios com o MEC revestem-se mais de um caráter impositivo, rígido em seu formalismo burocrático contábil, do que propriamente de um acordo entre as partes que reflita projetos da sociedade local".²

Na hierarquia montada, portanto, o MEC manteve sob controle a política educacional nos estados. O IPEA, por sua vez, ao se constituir no locus da formulação das grandes linhas da política, torna-se o principal articulador dos interesses prevaletentes no setor. Este papel foi desempenhado, praticamente, até a a débâcle do regime.

1. Este Fórum foi constituído em 1983, por iniciativa dos secretários de Educação dos estados em que tinham sido eleitos governadores do partido de oposição ao regime. Aos poucos, o Fórum foi se ampliando e institucionalizou-se como o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), tal como existe no presente. Na época da sua constituição, sua principal bandeira de luta era a descentralização das decisões, e, no presente, continua existindo como uma instância que pressiona o Executivo central e o Parlamento no sentido de influenciar nas decisões educacionais. Cf. Aguiar, (1993).

2. Fórum Nacional dos Secretários de Educação, Por uma Política Nacional de Educação, Brasília, mimeo, novembro de 1984.

Ao se focalizar, entretanto, a atuação da tecnocracia em termos do projeto global que vai sendo implementado, pode-se discriminar dois momentos distintos. Enquanto o desempenho positivo da economia respaldou, na prática, o modelo de desenvolvimento, as relações entre os planejadores e as várias forças que davam sustentação ao grupo no poder caminharam em aparente harmonia. Passado o período do "milagre", porém, vai se instalando a crise do regime, que também se articula à própria crise do espaço capitalista internacional. Surgem, então, dificuldades para levar adiante as ações planejadas e obstáculos resultantes da própria ineficácia destas ações. Neste contexto, ganham visibilidade as tensões tanto entre os interesses privados e a alta burocracia do governo, quanto entre os próprios setores do poder burocrático (ver Medeiros, 1984).

Neste quadro, a atuação do IPEA tornar-se-á contraditória. Surgem focos de conflitos devido às incompatibilidades entre as informações e os estudos que se produzem neste órgão e os mecanismos de ajustes no modelo de desenvolvimento acionados pelo bloco no poder, na tentativa de superar a crise econômica e garantir bases de legitimidade para o regime.

Cabe observar que, a partir da hierarquia estabelecida no pós-64, o IPEA investiu-se do poder que lhe conferia o domínio do sistema de informações técnico-científicas. Tais condições institucionais e logísticas permitiram-lhe a produção de um conhecimento sobre as mais diversas áreas da realidade

brasileira. Paulatinamente, isto foi conferindo ao órgão um status de credibilidade perante a comunidade científica, mesmo entre os setores contrários ao regime (Carelli, 1979). De um lado, estabeleceu-se uma mística em torno da detenção do conhecimento necessário para propor soluções para os problemas.¹ De outro, esta mesma mística possibilitou que o Instituto se destacasse como o locus de onde emergiriam as críticas à própria ordem econômica-social que ele contribuira para implantar.

Com efeito, ao completar dez anos, no início do governo Geisel, o IPEA contava com um dos maiores acervos de pesquisa sobre a economia brasileira. Seus dados colocavam em xeque e a nu os resultados auferidos com o modelo de desenvolvimento em implementação. Ao tratar de questões como o grau de endividamento externo, o déficit do Tesouro, o aumento da concentração de renda, o crescimento da miséria e dos problemas causados pela urbanização acelerada, estes estudos, mesmo divulgados entre os muros do próprio governo, constituíam-se em focos de atritos entre a estrutura de informações do sistema de planejamento e outras forças do regime (Serrano, 1979; Maranhão e Fona, 1979).

Nos anos iniciais do governo Geisel, o CNRH encarregou-se da realização de um diagnóstico social do país, que deveria ser utilizado como subsídio para a definição da política social,

1. A própria burocracia internaliza a legitimidade do desempenho deste papel. Assim, autopercebe-se como detentora da capacidade de resolução de todos os problemas. Neste sentido, é ilustrativo o seguinte depoimento: "Na medida em que a gente desenvolvia estas idéias aqui [no IPEA] e começava a botar no papel, isto repercutia no ministro da área respectiva: da saúde, do trabalho, da educação. [...] A inteligência do governo se elaborava aqui. Não havia debate público e aí o governo se pegava na inteligência. O governo sentia a sociedade mediada por esta discussão da inteligência." (E 02)

segundo as diretrizes formuladas por este governo. As conclusões deste estudo apresentavam um quadro dramático do que era a pobreza no Brasil, principalmente em termos dos níveis em que estavam situadas as distâncias sociais. As repercussões internas destes resultados podem ser ilustradas no depoimento que se segue:

Quanto ao diagnóstico, o Velloso¹ disse: "Olhe! nós não vamos publicar isso." O governo não tinha condições de pegar e botar um retrato daquele do país.[...] Então, você fazer um diagnóstico social catastrófico, pelo menos como um documento público do governo, ia criar um embaraço danado. De qualquer maneira ele não passaria. E Geisel sempre naquele equilíbrio instável. Quer dizer, os grupos mais radicais, militares, políticos, querendo acabar com o jogo, querendo fechar. E ele empurrando o negócio para abrir, lenta gradual e seguramente e o pessoal querendo torpedear esse projeto. Então, um negócio desse já não passaria pelos grupos mais radicais. Eles já viam o IPEA como um órgão de esquerda, cheio de comunistas. Então o diagnóstico não sai publicado como um documento oficial de governo, mas sai na revista do IPEA. Pelo menos dois, o de saúde e o de educação saíram como artigos assinados num boletim do IPEA da época(E 03).

Pode-se afirmar que as tensões entre o IPEA e outras instâncias do governo vão se acentuando à medida que vai sendo implantado o projeto da distensão. Abrem-se, neste contexto, as brechas para que as questões sociais sejam tematizadas. Todavia, mesmo que este debate se circunscrevesse a uma esfera restrita, não ficaria imune aos controles autoritários. Refletiam-se, desta maneira, as ambigüidades do próprio regime, conforme será tratado adiante. O quadro vai se tornando burlesco. É neste sentido que "para cada pesquisa publicada exigia-se uma nota de explicação, desvinculando os seus autores - funcionários do IPEA - da

1.0 entrevistado refere-se ao secretário da Secretaria Especial do Planejamento (função tomada pelo Ministério durante este governo) Paulo dos Reis Velloso.

política oficial" (Carelli, 1979).

Este quadro de tensões, por um lado, revelava as dificuldades de conciliação do referencial normativo que informava o projeto do governo com as reformas que pretendiam incorporar a dimensão social ao modelo de desenvolvimento. Por outro, indicava como a crise se refletia entre os segmentos do poder burocrático. É o que se depreende da informação abaixo:

"Em 1978, o órgão oficial do Planejamento, o IPEA, elaborou um estudo terrivelmente crítico do modelo econômico brasileiro (no qual mostrava inclusive que havia um imenso déficit do Tesouro, escondido na época para só agora ser admitido). O então ministro Mário Henrique Simonsen não perdeu um minuto em discutir o seu conteúdo. Simplesmente fulminou-o com a afirmação de que era 'velho' (tinha alguns meses de existência) e com o argumento de que ele representava a posição dos economistas do IPEA, e não a do IPEA." (Biondi, 1979)

A época, atribuiu-se a Reis Velloso a responsabilidade pela manutenção "de um núcleo de técnicos que exercitavam o pensamento com certa liberdade, chegando a produzir documentos de alto teor crítico à estratégia econômica do governo", nem sempre divulgados, mas utilizados por aquele ministro como um recurso para o fortalecimento do seu próprio poder (Serrano, 1979). Para o próprio Reis Velloso, contudo, "o IPEA nunca pretendeu ser algo mais além do que 'a retaguarda crítica' do regime". Na acepção de um técnico, o Instituto constituía-se numa "espécie de 'zona neutra' dentro da burocracia estatal", porque era o único espaço governamental que apresentava críticas às diretrizes de política do regime (Carelli, 1979).

Enfim, as tensões entre o poder e a estrutura de informações do sistema de planejamento aumentavam na mesma

proporção em que se agudizavam a crise do regime e os problemas econômicos e sociais. No governo Figueiredo, quando avançava o processo da abertura política, o então ministro do Planejamento, Delfim Netto, chegou a anunciar a extinção do IPEA, por considerar "esotéricas as discussões e inúteis os estudos do órgão." Argumentava que o Planejamento, por ser uma instância de coordenação e execução de tarefas, não podia ser o "abrigo de pensadores da realidade brasileira". Segundo a notícia, Delfim queria acabar com as críticas ao governo e por isto resolvera fechar o IPEA (Maranhão e Fona, 1979).

Na perspectiva de se focalizar o processo que vai conduzir à mudança das normas da política educacional durante o regime autoritário, deve-se reter, das considerações acima, os seguintes aspectos.

A armação institucional criada no pós-64 trouxe para o centro das decisões educacionais a alta burocracia do sistema de planejamento, à qual se outorgou a função de articular e mediar as demandas educacionais da população. Respaldados num tipo de legitimidade retirada do domínio de uma racionalidade técnico-científica, os planejadores são investidos de uma autoridade que lhes permitirá o controle do setor educação. O regime de exceção favorece-lhes os instrumentos para o controle das diretrizes do ministério pertinente, bem como o exercício do papel de porta-vozes e de articuladores dos supostos interesses educacionais da população.

Como fruto e expressão da crise em que vai se inserir o

regime, surgem dificuldades para harmonizar as soluções técnicas com os requerimentos de legitimidade, acarretando a subtração do poder do órgão responsável pelo sistema de informação do planejamento. Entretanto, se isto ocorreu em relação à sua influência nas grandes decisões do governo, não significou que se afrouxassem as relações de controle sobre a máquina da educação. Tanto é que partirão deste órgão as iniciativas que se concretizarão na mudança das normas da política, trazendo para o centro da cena a escolarização dos excluídos.

A reconstituição deste processo permite que se identifique o modo como houve a articulação entre as agências externas, os técnicos do IPEA, o Ministério da Educação e as secretarias estaduais, no sentido da adesão à nova orientação para as ações educacionais. Este é o tema do próximo capítulo.

OS PRENUNCIOS DA INOVAÇÃO

**1. A QUESTÃO DAS DESIGUALDADES
NO DEBATE INTERNACIONAL**

A partir dos anos 70, a questão dos níveis de miséria e de pobreza nos países periféricos torna-se objeto de particular atenção internacional. A situação é problematizada tomando-se por argumento a ameaça potencial que estes níveis representavam para a ordem capitalista. Surgem, em conseqüência, novas proposições de políticas que, em certo sentido, se chocam com os modelos de regulação adotados nestes países, muitas vezes sob a orientação dos mesmos atores institucionais que, agora, os questionavam.

Neste contexto, os diversos organismos da Organização das Nações Unidas (ONU) começam a reconhecer como um grave problema as desigualdades sociais. Enfrentá-las torna-se uma prioridade, seja pela denúncia do problema, seja pelo encaminhamento de propostas de políticas de combate à miséria e à pobreza.

No bojo deste movimento, a Organização Mundial da Saúde (OMS) demonstrou a precariedade das condições de saúde da população nos países periféricos, atribuída à ausência de

políticas governamentais voltadas para a atenção básica nesta área. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) denunciou a repercussão das condições de vida da mulher na situação da infância. A Organização de Agricultura e Alimentação da ONU (FAO) chamou a atenção para os índices de estagnação da produtividade agrícola e o grau de redução da produção de alimentos em favor de outras culturas (Furter, 1976). Preocupada com as implicações da crise acarretada pelo desemprego e o subemprego, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) passou a alertar para a necessidade de políticas públicas que reconsiderassem o papel do setor informal nos projetos de desenvolvimento (OIT, 1975). A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), por seu turno, trataria de problematizar a questão educacional, colocando em pauta os baixos níveis de escolaridade e a criação de um novo padrão para os programas educacionais.

Estas discussões repercutiram, também, nas orientações assumidas pelas principais agências financiadoras do desenvolvimento. Tanto o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), quanto o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento Regional (BIRD)¹ deixaram de lado sua prioridade anterior, voltada exclusivamente para ações destinadas ao crescimento econômico e incorporaram às suas agendas a questão da pobreza, da desigualdade e do desemprego. Abandonava-se, assim, a teoria do "crescimento do bolo", utilizada como referência e

1. Ou Banco Mundial como também é conhecido.

justificativa para os planos econômicos do regime burocrático-autoritário brasileiro, como referido no capítulo anterior. É ilustrativo desta mudança o discurso de Robert McNamara, então presidente do Banco Mundial:

"Apesar de uma década de aumento, sem precedentes, do PNB de países em desenvolvimento, cerca de 800 milhões de indivíduos sobreviveram com rendimentos estimados em 30 centavos de dólar diários, em condições de desnutrição, analfabetismo e miséria[...] O cidadão médio de um país desenvolvido goza de uma riqueza que ultrapassa os mais fantasiosos sonhos de um bilhão de pessoas em países com um rendimento per capita abaixo de 200 dólares por ano; o seu consumo de calorias é 40% maior[...] a taxa de mortalidade de seus filhos é 90% mais baixa, a sua expectativa de vida é 50% superior[...] Temos que dispensar a mesma atenção para promover o potencial inerente e a produtividade dos pobres que é geralmente dispensada à proteção do poder dos privilegiados.[...] A reforma agrária não se refere exclusivamente à terra. Relaciona-se ao uso e abuso do poder e à estrutura social através da qual é exercido."(apud George, 1978, p. 221)

Do apoio exclusivo às políticas articuladas com o incremento dos setores moderno e industrial, passou-se a considerar a dimensão social do desenvolvimento. Esta deveria ser resolvida com urgência para que o mesmo pudesse ser viabilizado. Neste quadro, as preocupações foram centradas nos níveis de pobreza no campo e seus reflexos nas migrações para as cidades, levando à proposição de políticas segundo o princípio do desenvolvimento rural integrado.¹ Por sua vez, o BIRD, em 1975, alterou os critérios para a concessão de financiamentos. Em seu julgamento de projetos a serem apoiados, passou a considerar os

1. De acordo com este princípio, os países em desenvolvimento deveriam implementar projetos de apoio ao pequeno produtor rural (e depois aos sem-terra). Além da infra-estrutura física necessária para ajudá-los a se tornarem mais produtivos, teriam que contemplar, também, investimentos em serviços sociais, não imediatamente lucrativos, a exemplo de escolas, postos de saúde, estradas, créditos, serviços de extensão e outros. Para a implantação destes projetos deveriam ser escolhidas áreas específicas em cada país, previamente identificadas como capazes de promover a irradiação dos efeitos do desenvolvimento esperado. Era indicada a adoção de uma metodologia de implantação participativa, que fosse capaz de considerar as necessidades da população. Cf. George (1978, p. 240-41). Em relação à realidade brasileira, esta questão é tratada em Carvalho (1987).

efeitos dos mesmos sobre a distribuição da renda (ver Hoffman, 1986, p. 64).

Os níveis extremos atingidos pelas desigualdades nos países periféricos também passaram a ser vistos como focos latentes de tensão social, que poderiam colocar em risco o equilíbrio da ordem caso eclodissem conflitos. Neste sentido, George (1978) chama a atenção para as razões que estavam secundando o novo enfoque do desenvolvimento, ao citar a seguinte reflexão de McNamara:

"Começamos a compreender melhor que a estabilidade das relações entre as nações ricas é afetada pela estabilidade das instituições das nações pobres. E, a longo prazo, a estabilidade nas nações pobres está em função do desenvolvimento. [...] As nações ricas e seguras do mundo compreenderão que de forma alguma poderão permanecer seja ricas ou seguras, se continuarem a fechar os olhos diante da pestilência da pobreza que cobre toda a metade Sul do globo. Abrirão os olhos e atuarão, quanto mais não seja para preservar a sua própria imunidade contra a infecção[...] Farão mais pelo desenvolvimento não porque as nações ricas se hão de tornar subitamente mais filantrópicas, mas porque se tornarão gradualmente mais realistas. Atingirão um ponto de realismo em que perceberão claramente que um dólar a mais em armamento lhes comprará menos segurança para si próprias do que um dólar a mais em assistência ao desenvolvimento[...] Segurança coletiva e desenvolvimento coletivo nada mais são que as duas faces de uma mesma moeda." (McNamara, The Essence of Security, apud George, 1978, p. 247).

Neste quadro, as agências insistiam na necessidade de que fossem garantidas ao povo, minimamente, as condições básicas em termos de trabalho, educação, saúde, habitação e alimentação. Ampliando-se as suas oportunidades econômicas e sociais, argumentavam, reduzir-se-ia a tensão social e os conflitos seriam evitados.

O exacerbamento da relação perversa entre o crescimento econômico e a extrema concentração da renda acarretou, portanto,

questionamentos acerca do modelo de desenvolvimento subjacente, pela ameaça que significava à segurança do mundo capitalista. Será, por conseguinte, em função desta segurança que surgirão as propostas dos organismos internacionais visando combater às desigualdades sociais nos países periféricos.

A formulação destas novas orientações não se deu pela substituição pura e simples dos padrões anteriores, nem por um processo uniforme ou unitário. Articulou-se às condições histórico-culturais e políticas nas quais esta "ameaça" e a "segurança" a ser garantida ganhavam significação. Implicava, por conseguinte, uma definição social da realidade, coerente e consistente com saberes, valores, normas sociais e modelos de referência desses atores institucionais. Deste modo, ainda que todas as agências pretendessem reduzir, nos países em que atuavam, conflitos potenciais, incipientes ou em ato, suas propostas partiam de pressupostos diversos, e até divergentes, quanto à significação externa e interna destes conflitos e quanto às estratégias a serem adotadas.

É neste contexto internacional que tem início, no Brasil, a problematização das questões sociais vinculadas à distribuição da renda. Em 1972, com base nos dados apresentados por Fishlow (1975), o presidente do Banco Mundial McNamara fez severas críticas à distribuição da renda do seu maior cliente, o Brasil. Sua posição, apresentada publicamente na reunião da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), no Chile, foi divulgada pela imprensa brasileira, juntamente com

um resumo do artigo de Fishlow. Desencadeou-se, então, nos meios acadêmicos e nas hostes do governo, o ataque e a defesa do modelo econômico (Cf. Lopes, 1975, pp. 289-90).

Note-se, portanto, que a problematização destas questões não principia por iniciativa de forças sociais internas interessadas em construir alternativas de política baseadas na justiça social, segundo parâmetros democráticos. O que, de resto, seria inusitado, tendo em vista a vigência de um regime de exceção. A força da repressão havia silenciado ou desarticulado eventuais focos de contestação. Os movimentos de oposição ao regime ainda não tinham a expressão que assumiriam mais tarde. A discussão dos problemas sociais vai guardar, assim, estreita relação com os laços que articulavam o referencial normativo global do período, aos interesses do espaço capitalista internacional.

Neste contexto, os governos militares abriram espaços para programas e projetos segundo o enfoque adotado pelas agências internacionais. A partir de 1974, os discursos políticos dos dirigentes passam a incorporar os temas do atendimento à pobreza e da redução das desigualdades sociais, orientação que veio ao encontro da proposta reformadora do regime, tal como será concebida durante o governo Geisel.

No debate internacional, a articulação entre a questão educacional e a pobreza implicou reformulações nas concepções e nos objetivos até então determinantes da atuação de organismos internacionais de fomento, nos países subdesenvolvidos. O Banco

Mundial, por exemplo, passou a estimular projetos na área social, financiando ações educativas para populações de baixa renda e, em particular, para o desenvolvimento do ensino básico. Ao mesmo tempo, abriu a possibilidade de financiamento a programas que adotassem o enfoque do desenvolvimento rural integrado, tal como os implantados no Brasil durante o governo Geisel.

Note-se que estas mudanças nas linhas de financiamento do Banco não significaram modificações em suas posturas, nem no caráter impositivo de suas relações com os países clientes: estes, ou se submetiam às formas e modelos pelos quais os técnicos da instituição definiam os projetos de seu interesse e sua operacionalização, ou não obtinham o financiamento. Ilustra esta questão o depoimento abaixo:

Não adiantava discutir com o Banco. Eles queriam um projeto... porque eles tinham um manual, tinham lá os critérios, vinham os consultores do Banco para ajudar as equipes estaduais a elaborarem o programa. Eles queriam um projeto que tivesse metas, recursos, custos, onde é que vão implantar a escola, qual era o local em que a escola ficaria, tudo muito delimitado.[...] E houve muitas reuniões para se discutir isso. E a gente dizia: "Mas o Banco está querendo impor um esquema de política na educação rural e o Brasil não pode aceitar isso". O fato é que o Banco tem uma burocracia muito forte, muito rígida. Eles são super-organizados, coisa que nós não somos(E 03).

A Unesco, instituição voltada para o estudo das questões educacionais e a prestação de assessoria técnica neste setor, aos países clientes, caberá a reflexão teórica e a indicação de caminhos para o enfrentamento das novas questões que as disparidades sociais e educacionais impunham no cenário mundial. Não obstante todos os limites e restrições de um organismo oficial congregando tantos países, a entidade foi se tornando um fórum aberto ao confronto de idéias e de propostas alternativas,

uma instância de crítica e de produção de novos diagnósticos, orientados por novas linhas de investigação, que ampliava o debate sobre as questões da educação, da pobreza e da democracia. Talvez se pudesse dizer que começa aí uma longa crise, na Unesco, que vai culminar com a retirada dos Estados Unidos da Organização.

A instituição que, juntamente com o Banco Mundial, em décadas anteriores, difundira os pressupostos da teoria do capital humano e apoiara iniciativas educacionais segundo esta perspectiva, questionava, agora, tais diretrizes. Em lugar de vincular o planejamento educacional à formação de recursos humanos para o moderno sistema produtivo, como anteriormente, a Unesco constrói e passa a se utilizar de adaptações dos princípios da "educação permanente", pelas quais relaciona o processo educacional às dimensões sócio-econômica e cultural do desenvolvimento.

"O conceito de educação permanente se estende a todos os aspectos do ato educativo; engloba a todos, e o todo é maior do que a soma das partes. Na educação não se pode identificar uma parte distinta do resto que não seja permanente. Dito de outro modo: a educação permanente não é nem um sistema, nem um setor educativo, mas o princípio no qual se funda a organização global de um sistema e, portanto, a elaboração de cada uma de suas partes." (Faure et al., 1972, p. 265).

Neste sentido, a entidade é enfática ao pronunciar-se pelo direito que todo o indivíduo tem de vivenciar um processo de formação contínua. Este processo, em sua abrangência, não deveria se limitar ao espaço dos sistemas escolares, nem se desenvolver desarticulado das múltiplas e específicas dimensões da realidade na qual os homens se inserem e atuam.

Por essa época, somando-se às posições da Unesco e ao mesmo tempo respaldando-as, são apresentados pelo Internacional Council for Educational Development (ICED) proposições de política para o meio rural, formuladas a partir de dados levantados em pesquisa realizada pela instituição.¹ A divulgação dos resultados desta pesquisa tornou público o "dossiê das desigualdades educacionais" dos países em desenvolvimento. A demonstração dos agudos contrastes neles existentes era inquestionável. Em particular, a concentração destas desigualdades nas populações rurais e nas periferias urbanas reforçava a necessidade da articulação entre o atendimento da problemática educacional e o da pobreza.

Por outro lado, o ICED demonstrava a falácia de uma política educacional homogênea, ao relacionar os padrões desiguais de escolaridade com as diferenças de ritmo do desenvolvimento econômico entre as regiões de um mesmo país e entre suas áreas rural e urbana. Sua argumentação atestava os efeitos perversos da padronização dos sistemas de ensino. Neste sentido, propunha intervenções governamentais diretamente voltadas para o "ataque contra a pobreza rural", por meio de programas educacionais que considerassem as carências locais, a participação ativa da clientela na sua formulação, e que envolvessem o conjunto de instituições atuantes no

1. Desenvolvida em duas etapas, a pesquisa do ICED avaliou programas rurais em 21 países pertencentes à América-Latina, à Ásia e à África. A primeira etapa deteve-se no estudo da formação dos adultos no meio rural dos países em desenvolvimento e foi financiada pelo BIRD. A segunda etapa tratou da escolaridade das crianças, adolescentes e jovens nestas mesmas áreas e contou com os recursos da UNICEF (Cooabó, *et al.*, 1974, *apud* Furter, 1976).

desenvolvimento rural em cada país (Furter, 1976).

Estas propostas encontrarão reciprocidade nos posicionamentos da Unesco. Esta passa a insistir na ineficiência e na ineficácia da adoção, pelos países subdesenvolvidos, de padrões homogêneos e centralizados de planejamento educacional, em face dos agudos contrastes que os caracterizam e do desconhecimento de suas implicações pelos seus governos. O texto abaixo, referindo-se à definição das necessidades educativas básicas no meio rural, é um exemplo deste posicionamento crítico:

"[...]normalmente essas necessidades básicas são definidas de maneira uniforme para todo o país ou para grandes regiões do mesmo, por grupos de funcionários e especialistas da Administração Central na capital. São eles também quem definem as respostas a estas necessidades e tratam de transmiti-las aos camponeses. Mas a realidade demonstra que estas respostas, por sua generalidade, poucas vezes correspondem efetivamente aos interesses ou aos problemas das comunidades rurais tal como são percebidos pelos próprios camponeses[...] Esta consideração nos leva a formular algumas perguntas fundamentais. A primeira destas interrogações se refere à própria noção de necessidades básicas. É possível definir as necessidades básicas do homem com caráter absoluto, de tal maneira que a definição se aplique a todos os homens em qualquer tempo ou situação? Ou pelo contrário, não será esta uma noção relativa que muda segundo os ganhos materiais e espirituais alcançados por cada comunidade e ainda por cada homem ao longo da sua vida? Se admitimos que as necessidades básicas ou o modo de perceber estas necessidades podem mudar substancialmente entre os distintos grupos humanos, surge outra interrogação: Quem tem direito de definir quais são as necessidades básicas de uma comunidade concreta? A identificação de suas 'necessidades básicas' não deve ser, por definição, um direito dos homens que as sentem? E finalmente, não é natural que sejam estes mesmos homens quem identifiquem as respostas e participem da sua aplicação na comunidade?" (Unesco/UNICEF, 1977, pp. 9-10)

Na ótica da instituição, impunha-se uma concepção de planejamento capaz de comportar a abertura do processo decisório para além da chamada racionalidade técnica, embora sem negar a função desta racionalidade. Na perspectiva teórica adotada, o

processo de decisão constituía-se numa das expressões do dinamismo educativo de toda a sociedade. O chamado "planejamento participativo" passa, então, a ser preconizado como um dos mecanismos desta nova postura diante da educação, definida como um processo permanente da sociedade:

"O enfoque de participação educativa da população concentra sua atenção no desenvolvimento integral das populações. Põe ênfase no sistema educativo como fenómeno social total, que considera, em termos metodológicos, não somente os aspectos educativos propriamente ditos, mas também o contexto global em que aparece inserido. [...] Este novo enfoque considera como variável principal a população em sua função participativa para orientar as ações educacionais que permitam transformar e resolver problemas educacionais dos distintos grupos sociais. O planejamento da educação, através deste enfoque, contempla todos os aspectos e formas de educação; isto é, tanto a educação formal, como não formal e informal, constituindo-se, de certa maneira, num instrumento que trata de implementar e operacionalizar o princípio da educação permanente." (Chong, 1978, pp. 7-8)

Desta perspectiva, caberia, pois, ao planejamento educacional a função de instrumento de apoio às populações rurais e às das periferias urbanas na luta contra a pobreza. A idéia era buscar um desenvolvimento integrado, em que as respostas aos problemas sociais fossem construídas com a população alvo, respeitando-se as suas características e necessidades (Chong, 1978, p. 10).

Sempre na linha da educação permanente, as análises da Unesco insistirão nas relações entre o fracasso escolar nos países subdesenvolvidos e as formas de regulação estatal neles vigentes. A instituição vai se opor ao privilegiamento, nestes países, da formação profissional, em detrimento de um processo educativo básico, integral, integrado ao concreto das comunidades e integrador das mesmas no desenvolvimento social, econômico e

cultural (ver Fernández, Lamarra e Aguerondo, 1978; Montgomery, 1976). A escolarização básica de toda a população, num processo de educação permanente e participativo, apresenta-se como prioridade absoluta, pré-requisito, inclusive, para a eficácia da própria formação profissional, diante das exigências complexas das relações sociais e de mercado naquela conjuntura internacional. A escolarização, no limite, é tomada como um mecanismo de formação de toda a sociedade.

Tais posicionamentos vão suscitar reações nos países em que a Unesco desenvolvia atividades de assessoria técnica. As proposições da instituição questionavam, não apenas as manifestações externas da seletividade do setor, mas também a constituição e a dinâmica do próprio processo educativo sedimentado nestes países. Problematizavam, em última análise, o espaço social da educação e de seus destinatários, o que implica o confronto, sutil ou explícito, com práticas sociais historicamente arraigadas.

A especificidade destes questionamentos e suas implicações, por outro lado, ultrapassaram as exigências, diretrizes e procedimentos adotados pelas principais agências internacionais de financiamento, como o BIRD e o BID. Estas, ou se atinham à questão das metas e resultados das políticas mantendo intocado o referencial setorial, ou se concentravam na mudança de procedimentos ou operações isoladas, sem articulá-las às práticas sociais que lhes davam consistência.

O caráter operacional destas intervenções tornava-as aceitáveis e, mesmo, úteis à ótica conservadora, enquanto que a atuação da Unesco significava um questionamento dos interesses que a sustentavam, na medida em que problematizavam valores, normas, símbolos e modelos de referência estruturantes desta ótica.

A rejeição ou as restrições à atuação da Unesco por parte de seus parceiros era facilitada, também, pelo caráter assessor e técnico do trabalho que desenvolvia, sem implicar financiamento direto, embora envolvesse o prestígio internacional da instituição.

No caso específico do Brasil, a nova postura da Unesco questionava as políticas do setor educação, problematizando, em consequência, o referencial normativo global que as sustentava. As exigências da participação das comunidades no processo educativo, da prioridade à educação básica e de sua universalização, entre outras consideradas essenciais para o desenvolvimento social e econômico, atestavam um modelo educativo em desacordo com o modelo de desenvolvimento vigente no país.

Neste contexto, as relações entre a Unesco e o governo brasileiro vão se tornar, progressivamente tensas, e as atividades de seus técnicos passarão a ser "controladas" pelas forças da repressão, situação que a leva reduzir suas atividades no Brasil, voltando a ampliá-las só a partir do governo Geisel.

2. AS DESIGUALDADES NA AGENDA DO GOVERNO BRASILEIRO

Durante o governo Geisel, começam a aparecer com maior nitidez as fraturas nas bases de sustentação do regime. A crise econômica provocara rupturas na aliança entre as próprias facções da coalizão no poder, ao mesmo tempo em que impossibilitava que o "milagre econômico" continuasse a ser utilizado como fonte de legitimidade. Impulsionado pelos efeitos da crise internacional sobre o desempenho da economia e das medidas internas para contorná-los, tem início no período o processo de reaglutinação, na sociedade civil, das forças contrárias à ordem vigente. A este quadro somam-se as denúncias do grau de truculência assumido pela atuação dos aparelhos repressivos, em nome da garantia da ordem interna. Tal atuação atinge um paroxismo e também é questionada externamente, alimentando as dissensões internas sobre sua justificativa e propriedade.¹

As discussões sobre os dados do Censo de 1970, então divulgados, ainda que reduzidas a círculos restritos, vão reforçar os questionamentos ao modelo de desenvolvimento gerador das desigualdades sociais e da pobreza aí constatadas. Estes dados, colhidos no apogeu do "milagre econômico", trouxeram à tona a perversidade de um modelo que condicionara o tratamento

1.No nível das relações internacionais, às pressões para o combate à pobreza no país vão se somar as decorrentes da política dos direitos humanos acionada pelos USA, e, mais tarde, as do Movimento Internacional pela Anistia. Ver Alves (1984, cap. VII).

das questões sociais ao desempenho da economia.

Uma vez que o desempenho da economia não podia mais ser usado como justificativa da ordem em vigência, o governo procurou acionar novos recursos de legitimidade no plano político, ao mesmo tempo em que introduziu a dimensão social em novos termos no projeto de desenvolvimento. Desta forma, buscou acomodar as forças dissidentes na sociedade civil acenando para o projeto de "distensão lenta e gradual", atendendo também, em certa medida, aos reclamos vindos do exterior, sem comprometer os mecanismos de poder que viabilizavam o projeto de construção do "Brasil Potência" (Cruz e Martins, 1983; Diniz, 1985; Lafer, 1975).

Já em seu discurso de posse, o presidente Geisel prometeu "um máximo de desenvolvimento possível com um mínimo de segurança indispensável" (Skidmore, 1988). Acenava-se, então, para a adoção de medidas de normalidade democrática, e para a restauração, postergada no tempo, da própria democracia. Sem abandonar, pois, o lema do "desenvolvimento com segurança", o modelo de desenvolvimento vai ser ajustado às adversidades da crise internacional, de acordo com o estilo reformador do novo governo, absorvendo preocupações sociais e redistributivas, na ótica do "neocapitalismo".

Estas orientações aparecem no texto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), concebido para o quinquênio 1975-1979. A meta do crescimento econômico acelerado é mantida. São reconhecidas as dificuldades advindas da crise externa, mas se

reintera o propósito de enfrentá-las e superá-las (Brasil, 1974, p. 15).¹

O Plano estabelecia como estratégia para o desenvolvimento social a expansão do mercado interno. Tratava-se de assegurar um mínimo de bem-estar universal por meio da criação e do aceleramento de uma base de consumo de massa. Abandonava-se, assim, na retórica, a subordinação das políticas redistributivas ao desempenho da economia. E em certo sentido, ao se proclamar a mudança no enfoque do desenvolvimento respondia-se às críticas quanto à concentração da renda:

"Na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição da renda, ou seja, a teoria de 'esperar o bolo crescer'. Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas 'enquanto o bolo cresce'. A verdade é que, de um lado, o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado. E de outro lado, a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais tempo do que a consciência social admite, em termos da necessidade de melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população." (Brasil, 1974, p. 69)

No discurso governamental, declarava-se a intenção de "garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos da renda real." Estabelecia-

1. É oportuna uma referência aos ajustes que se pretendeu imprimir no modelo econômico. Neste sentido, proclamou-se a intenção de ampliar o parque produtivo por meio de investimentos nos setores de matérias-primas básicas e de bens de capital e pelo incremento da política científica e tecnológica. Objetivava-se intensificar a política de substituição de importações para garantir um desenvolvimento auto-sustentado, o que também implicaria a diversificação da pauta de exportações na busca de novos mercados com vistas ao controle do déficit do balanço de pagamentos. Tratavam-se de medidas voltadas para a proteção da estrutura produtiva nacional contra os riscos que a crise energética e a dependência do mercado externo estavam colocando (Brasil, 1974, pp. 16-9). No concreto, ter-se-ia a política de "grandes realizações", cujo desenvolvimento contou com o amplo concurso dos empréstimos externos a despeito das adversidades que estes trariam para a economia nacional face ao aumento das taxas de juros (ver Lamounier e Moura, 1984).

se, ao mesmo tempo, a meta da eliminação, no menor prazo possível, dos "focos de pobreza absoluta existentes, principalmente, na região semi-árida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos"(Brasil, 1974, p. 35). A política social então definida relacionava a redistribuição da renda ao aumento das taxas de emprego, e indicava um conjunto de programas que deveriam compensar as carências dos "grupos vulneráveis" (Brasil, 1974, pp. 72 e segs.).

Entre as estratégias de ajuste do modelo, estava a criação de novos canais e instâncias burocráticas para o atendimento do trabalhador e da pobreza. Em que pese o efeito retórico destas iniciativas, algumas representaram um real avanço na área social, mesmo nos moldes autoritários. Sem preocupação de exaustividade, cita-se: a criação do Conselho de Desenvolvimento Social e do Fundo de Assistência Social; a transformação da Previdência Social em ministério, com a ampliação do seu grau de cobertura; a estruturação do Sistema Nacional de Emprego; a criação dos programas de nutrição e saúde para as populações carentes, de alimentação do trabalhador, de atendimento comunitário, de incremento da merenda escolar, a criação de centros sociais urbanos, entre outras.

No concreto, todavia, as medidas visando alterar a estrutura do emprego não atingiram setores essenciais para a acumulação. A exemplo do que ocorre com os programas compensatórios, terão um alcance limitado, atuando topicamente nas conseqüências dos problemas sem lhes atacar as causas.

É preciso considerar, no entanto, que no cerne da concentração da renda e das desigualdades encontrava-se um estilo de desenvolvimento apoiado em um regime autoritário. As ações sociais então desencadeadas aparavam-se na centralização do poder, na privatização do público e, enfim, no próprio desconhecimento dos direitos de cidadania. Enfrentar aquela problemática segundo o princípio de justiça social implicaria interferências nas estratégias do crescimento econômico. A implementação de políticas que gerassem mais empregos e a descompressão salarial, por exemplo, afetaria diretamente o padrão da acumulação e, conseqüentemente, os próprios rumos do projeto modernizador.

Deve-se notar que as alianças estabelecidas impediam qualquer questionamento ou ação que contrariasse os interesses predominantes naquele contexto. Em nível mais profundo, este enfrentamento significaria o questionamento de valores, símbolos e normas sociais arraigados historicamente, pelos quais esta sociedade se definia enquanto tal e cada sujeito nela se reconhecia. Desta argumentação depreende-se que as questões estruturais, por sua dissonância, não estavam nem poderiam estar em jogo naquela conjuntura. Não existiam condições históricas, culturais e políticas para sua formulação e decodificação.¹

1. Há de se levar em conta, neste sentido, que os mecanismos da dominação autoritária durante a fase do nacional-populismo fragilizara o processo de organização democrática dos trabalhadores, o que ficou atestado pelas próprias possibilidades do golpe e da implantação do regime de exceção. Ao mesmo tempo, o projeto de desenvolvimento em que se respaldava a coalizão no poder no pós-64 não só alijara das decisões o contingente dos trabalhadores - que na fase anterior, de todo modo, tinha canais de participação -, como ampliara significativamente a massa dos excluídos e despossuídos.

O reconhecimento, portanto, da necessidade da ação regulatória para combater a pobreza não alterou o regime político nas suas características básicas e estruturantes, nem o projeto sócio-cultural que o estava informando. Ao mesmo tempo, como a participação democrática não estava em questão, continuaria cabendo ao Estado o processo de condução da política social, o que lhe assegurava o controle sobre as camadas populares.

No que concerne especificamente à educação, o discurso governamental encontrou respaldo para manter o enfoque econômico na formulação das políticas para o setor. A política social foi articulada à dimensão sócio-econômica do emprego e da renda. Esta definição coadunava-se com a estratégia montada para a continuidade do desenvolvimento econômico, guardando, portanto, uma lógica com o referencial normativo global em vigência.

Para a ampliação do mercado interno, foi enfatizada a necessidade de integração das camadas populares. A política de "substituição de importação" tinha por meta dar curso ao processo de modernização através de um desenvolvimento auto-sustentado. Neste contexto, o II PND vai focar a educação como um dos itens da "política de valorização dos recursos humanos", juntamente com as áreas da saúde, do treinamento profissional e da nutrição. A meta proposta para este item era acelerar a qualificação da mão-de-obra, de modo que se pudesse elevar "sua produtividade e sua capacidade de geração de renda, facilitando sua mais rápida assimilação pela moderna economia de mercado" (Brasil, 1974, p. 72).

A política setorial de educação, tendo em vista as necessidades do processo de modernização, passa, portanto, a estimular fortemente a produção de ciência e tecnologia e a formação de recursos humanos de alto nível. Para atender a esta formação, a política será direcionada para a consolidação da pós-graduação, objetivando não só a preparação de pessoal altamente especializado como, também, a necessária melhoria do padrão de qualidade do ensino superior.¹ Legitimava-se, desta forma, pelo argumento da melhoria da formação profissional, a continuidade da intervenção pública nos níveis terminais do sistema de ensino.

No II Plano Setorial de Educação e Cultura (II PSEC) verifica-se uma interessante alquimia na estratégia da retórica governamental. A dimensão redistributiva contida no II PND é incorporada às definições do II PSEC conciliando-se elementos de uma filosofia de ação humanista com a abordagem econômica. Assim, nos seus fundamentos, determina-se que o sistema educacional deve "[...] antes de tudo, assegurar meios para a plena afirmação do homem brasileiro enquanto pessoa [...]" para depois "promover a sua integração na sociedade nacional. Em seguida capacitá-lo como recurso para o desenvolvimento do país - o que, em si mesmo, é afinal um instrumento para consecução das prioridades anteriores.

1. Em 1973, ano anterior ao início deste governo, matricularam-se em cursos de pós-graduação no Brasil 10.900 alunos. Em 1978, as matrículas neste nível corresponderam a um total de 33.600, o que indica um crescimento da ordem de mais de 200%. Considerando-se toda a década de 70, enquanto o crescimento das matrículas no 1º grau foi de apenas 4%, na pós-graduação o aumento foi de 31%, vindo em seguida o ensino superior com um crescimento de 12% e o secundário com 11%. Cf. Castro (1986, vol. 2, p. 105, tabela 1).

Por fim, como forma de assegurar esses escopos, garantir a democratização do acesso à educação e do sucesso individual e social conseqüente." (MEC, 1976, p. 33)

No concreto, entretanto, nada de substantivo foi implementado na perspectiva da universalização da escola básica, como comprovam os dados antes apresentados. Não obstante, é neste período que a educação dos pobres começa a ganhar centralidade nas hostes governamentais, aparecendo como preocupação que se vincula ao combate da pobreza rural, segundo o enfoque de desenvolvimento assumido pelas agências externas de financiamento. O II PSEC de certa forma já prenunciava esta questão ao estabelecer, entre seus objetivos, a expansão "da escolaridade nas zonas rurais de acordo com as potencialidades e especificidade de cada região do país, procurando assegurar, pelo menos, quatro séries de educação fundamental"(MEC, 1976, p. 36).

Em 1975 tem início, nas regiões Norte e Nordeste do país, a implementação dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs), definidos a partir dos estímulos das entidades de fomento estrangeiras, sobretudo o Banco Mundial, seu principal financiador. O "desenvolvimento integrado" implicará ações voltadas para a escolaridade da população rural.

Os PDRIs objetivavam a concessão de prioridade absoluta à promoção dos pequenos produtores rurais com ou sem acesso à terra, segundo a ótica do ataque à pobreza nestas áreas. Sua finalidade básica, portanto, era o encaminhamento de soluções visando atenuar e/ou remover os aspectos restritivos ao

desenvolvimento das atividades dos pequenos produtores rurais. Isto é tomado como indispensável à melhoria do seu padrão de vida e ao seu ingresso na economia de mercado (Carvalho, 1987, p. 208).

O significado que se atribui, então, ao desenvolvimento rural, impõe a necessidade de ações integradas, interinstitucionais e centradas em áreas específicas, capazes de se tornarem pólos irradiadores do desenvolvimento esperado. Surgem, assim, medidas de política visando o fortalecimento de uma infraestrutura social, abrangendo áreas da educação, saúde, saneamento e o abastecimento d'água. Propõe-se, também, o desenvolvimento comunitário e a educação de adultos, metas que deveriam ser realizadas com o concurso da participação popular, e a ampliação da rede física escolar, para o aumento das oportunidades educacionais no sistema formal de ensino.

No Nordeste, estes programas, implantados nas regiões semi-áridas, ficaram conhecidos como Polonordeste. Nas avaliações empreendidas pelo Banco Mundial e pelos órgãos nacionais encarregados da sua execução, o segmento educação tem destaque. Neste sentido, afirma-se que "foram construídos 21 centros educacionais, 2.214 escolas, das quais 1.713 equipadas, beneficiando 2.851 comunidades, atingindo em média, mais de 80% das metas." (Minter/Sudene/BNB, 1985, p. 58)

Não obstante estes resultados, o princípio norteador das ações educativas foi a ênfase no aumento quantitativo da oferta de vagas. A expansão da rede física foi determinada pelos interesses clientelísticos do poder local, tal como ocorreram com

as outras ações deste Programa.¹ As formas de mediação dos interesses sociais prevaletentes nas áreas rurais encarregaram-se de decodificar a filosofia de ação proposta, adequando-a ao tratamento específico que se vinha reservando à escolarização nestas áreas.

Esses programas, ao mesmo tempo que serviam para atestar, a nível internacional, a "disposição do governo em enfrentar o quadro de desigualdades do país", corroboravam o discurso interno do "esforço pela reversão das desigualdades educacionais", enquanto se mantinha intocada e salvaguardada a efetiva prioridade definida para o setor.

3. OS PRENUNCIOS DA INOVAÇÃO NA EDUCAÇÃO

A questão da escolaridade dos pobres não se esgotou com a implementação daqueles programas durante o governo Geisel. Os PDRI's tinham na educação um dos segmentos do desenvolvimento rural integrado. Como tal, esta vinha complementar um conjunto de intervenções mais amplas, a cargo do Ministério do Planejamento e do Ministério do Interior, aos quais o MEC foi atrelado. Entretanto, o próprio Banco Mundial e a Unesco vão estimular o Ministério da Educação a elaborar um programa próprio

1. Sobre estes resultados no campo educacional ver Oliveira (1986). Em relação ao crédito agrícola e outras iniciativas, ver Bursztyn (1984).

de escolarização para aquelas áreas.

Aproximava-se o final do Segundo Acordo Educacional MEC/BIRD, cujas ações se orientavam pela abordagem econômica da educação.¹ O Banco estava priorizando, neste momento, o financiamento de projetos voltados para a educação fundamental nas áreas rurais. Seus assessores, através do Programa de Assistência Técnica para os Estados do Norte e Nordeste, atuavam junto às secretarias de educação e ao MEC para que adotassem a sua nova prioridade (MEC, 1979, p. 2).

Desencadeia-se, então, um tenso processo de negociações entre o BIRD e segmentos da tecnoburocracia envolvida com o setor educação, o qual só terá termo no início dos anos 80. No Nordeste, o acordo concretiza-se pela implantação do programa Edurural, a partir de 1980 e, nas regiões Norte e Centro-Oeste, pela implantação do Programa Monhangara em 1981.

Qual era, então, o móvel de tais conflitos? De um lado, o Banco Mundial, mesmo priorizando a educação básica e a clientela da zona rural, não flexibilizava seus critérios e exigências. O programa proposto deveria continuar abrangendo amplos investimentos em infraestrutura e equipamentos, inviabilizando experimentos fora de modelos escolares institucionalizados, tal

1. Este acordo, que contou também com o concurso do BID, possibilitou empréstimos que financiaram, principalmente, as ações educativas visando à preparação dos "modernos recursos humanos para o sistema produtivo". Entre estas ações estavam o Programa de Ensino Médio e Superior de Curta Duração, o Projeto de Construção, Transformação e Equipamento de Estabelecimentos de Ensino Técnico, o Projeto de Equipamento dos Centros Avançados e outros Estabelecimentos de Ensino Superior e o Projeto de Construção dos Campi Universitários (MEC/INEP, 1987, vol. 2, pp. 426-29).

como a Unesco estava difundindo. No estilo que caracteriza a sua atuação, o BIRD mantém ingerências sobre as decisões técnicas, tentando controlar a restrita arena das decisões educacionais. Interfere, portanto, no próprio poder tecnoburocrático, o que vai desencadear resistências à implantação do programa.

A Unesco, por seu turno, agirá com maior flexibilidade, perseguindo os mesmos propósitos do BIRD: a criação de novas propostas educativas para as áreas rurais. Este organismo, entretanto, tem sua prática caracterizada pela cooperação técnica, sem envolver financiamentos. Mesmo assim, a tecnoburocracia terá, nas diretrizes deste organismo, um apoio para construir a alternativa de política que busca garantir a sua "autonomia burocrática" na luta contra as imposições do Banco.

Neste quadro, o projeto de "distensão lenta e gradual" implementado por Geisel propicia o espaço político para distensionar as relações entre o governo brasileiro e a Unesco. Técnicos do IPEA e do MEC participam, em 1977, do Seminário sobre Planejamento Educacional, promovido pelo escritório da América Latina daquele organismo. Tratava-se de um trabalho de divulgação e de persuasão dos governos da região para que aderissem às novas diretrizes de política educacional então adotadas.¹

Estimula-se, então, a elaboração de um programa de educação rural assessorado pela Unesco. A presença de seus

1. Informações a partir das entrevistas nº 03 e nº 01.

peritos no IPEA vai facilitar tal iniciativa. Estes estavam trabalhando no Projeto de Planejamento de Recursos Humanos conveniado entre o PNUD e o governo brasileiro.¹

Assim, vão se desenvolver iniciativas paralelas visando, em princípio, o mesmo fim. De um lado, atuam as missões do Banco junto às secretarias de educação e a segmentos da tecnoburocracia do MEC que a este se aliam. De outro, tem-se o IPEA agindo junto aos mesmos atores.

Forma-se, então, o Grupo Especial de Educação Rural (GER), integrado por técnicos do IPEA e do MEC e peritos da Unesco. Na sua concepção de planejamento participativo, esta equipe constrói, nas secretarias de educação dos estados do Nordeste, os GER locais, como parceiros na elaboração da nova proposta. O processo envolveu treinamento destas equipes locais e a co-realização de estudos e pesquisas que resultaram no documento concluído e divulgado em 1978 (MEC/SEG, 1978a). Neste contexto, elaboram-se, também, as diretrizes que deveriam nortear o acordo de cooperação entre o MEC e o BIRD (MEC/SEG, 1978b).

Embora já se o tenha mencionado em outra passagem, não é demais exemplificar a visão da tecnoburocracia em relação ao modo de atuar do BIRD. Neste sentido colocam-se os depoimentos que se seguem:

Na época o acordo MEC/BIRD era um negócio massacrante, era uma coisa achincalhante para o país porque era profundamente impositivo, interferidor no processo em todos os planos. Depois, evidentemente, as

1. Informações baseadas nas entrevistas nº 01 e nº 03.

negociações foram se aprofundando e o programa foi menos dirigido. Mas na época era acintoso. Eles deixavam claro o tipo de material instrucional que ia ser dado, a localização das escolas, até o padrão. Eu lembro que eles criaram um padrão de construção escolar. Até o tipo da escola era um condicionante do programa rural. Os municípios eram todos escolhidos pelo Banco, essas coisas todas, o que era profundamente acintoso; era um dirigismo absoluto e um controle absoluto também(E 01).

Agora como eram recursos do BID e do Banco Mundial, eu achava que havia uma ingerência tremenda, porque o que o Banco Mundial empurrou foi um pacote. E o Banco é apenas uma agência de financiamentos e todos os recursos do Edurural eram financiados e a gente pagava os juros e a amortização. Então, eu achava uma interferência indevida, a ponto de...Eu estive lá no Banco, conheci algumas pessoas, mas eu tive a oportunidade de dizer prá eles que eu achava uma impertinência da parte deles. Fizera até minha fotografia para ver se eu era bonito ou feio para ser coordenador(E 17).

Como estes conflitos se materializaram? De um lado, a idéia do Banco era o desenvolvimento e a ampliação das oportunidades educacionais, fortalecendo a rede formal de ensino do 1º grau, de acordo com os seus próprios critérios. De outro, a filosofia de ação da Unesco privilegiava muito mais a educação não-formal. O depoimento abaixo esclarece esta questão:

Agora o problema era tirar isso da discussão que estavam querendo dar de educação só com o primeiro grau: "Vamos tratar só com o primeiro grau". A idéia era que você tivesse a educação no meio rural em todos os níveis e, principalmente, porque a idéia que se tinha também era que se você tinha de começar alguma coisa na área de educação, era educação de adultos, de educação informal, idéia muito desenvolvida através da educação informal também. Era quebrar aquele monopólio da escola convencional, formal, tradicional e partir para uma educação mais dinâmica. Também estava dentro dos setores da Unesco, de uma educação permanente, educação popular e essa coisa toda. Então se tinha que atingir o adulto porque, afinal de contas, se algum desenvolvimento vai haver na zona rural, desenvolvimento integrado da zona rural, o ator desse processo de desenvolvimento é o adulto. Você vai ter que mexer com a população infantil na base do direito da criança à educação, que era uma tese que já circulava bem, e, por outro lado, como uma medida de longo prazo, uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, você vai ter uma população mais educada mais tarde [...] E, por outro lado, você vai pegar o adolescente e o adulto que já estão em atividade, que já têm um protagonismo político, econômico, etc. e não têm equipamento educacional para isso. (E 03)

De outro lado, o Banco, com o poder de financiamento, tem certamente os meios de submeter a tencoburocracia às suas proposições. Esta, contudo, vai apoiar-se na filosofia de ação da Unesco, para tentar salvaguardar o seu espaço de poder e de decisão.

Bom, agora o Banco vai entrar de sola nessa coisa. E começaram a haver gestões, vir missões do Banco Mundial para negociar com o MEC e como viram que na Secretaria Geral esse grupo era dominante [o GER], eles passaram a assediar mais o ensino fundamental que estava em choque com a gente. E o pessoal do Banco começou também a fazer contatos isolados a nível dos estados, com a vantagem de que o Banco chegava para o Secretário e dizia: "Olha, você tem que elaborar um projeto para receber tantos milhões de dólares para tocar o programa de educação rural". E, por outro lado a gente dizia: "Não, o Banco vai emprestar dinheiro para o governo, o governo vai passar dinheiro para os programas que forem elaborados de acordo com essa metodologia aí dos grupos de educação rural." Então começou essa disputa do Banco com as equipes locais e a equipe central. Mas de qualquer maneira, como a gente tinha essa rede toda aqui, até 79 nós fomos segurando isso e não deixávamos o Banco entrar. O Banco não conseguia concretizar de jeito nenhum o programa de educação deles até 79. (E 03)

Nas informações acima apresentadas têm-se os elementos que indicam a assunção de novas posturas pela tecnoburocracia que vinha se encarregando do setor educação. Por influência das agências externas, o enfoque econômico da educação estava sendo abandonado. No interior do próprio IPEA construíram-se novas orientações que se concretizam naquela proposta para o meio rural. O binômio educação e pobreza é então incorporado a esta proposta, na perspectiva da construção democrática de um novo padrão de escolaridade. Isto ocorrerá, entretanto, quase ao final do governo Geisel. Os meios e possibilidades para colocá-la em implantação só serão criados no governo seguinte.

É neste contexto, que se resgata o processo da sua concretização. Este resgate vai permitir que se desvelem os valores autoritários subjacentes às práticas de política cujos objetivos proclamados tinham por princípio valores democráticos.

CAPITULO V

OS USOS E ABUSOS DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS

1. O CENÁRIO DA INOVAÇÃO

O regime burocrático-autoritário não teve curso de uma forma linear. Medidas de liberalização e de exceção alternaram-se durante toda a sua vigência (Alves, 1984; Cruz e Martins, 1983; Lamounier, 1985). Aliando-se às medidas no plano político, foram sendo empreendidos ajustes no modelo de desenvolvimento e, portanto, no referencial normativo que orientou o regime.

A conjugação destas mudanças e, principalmente, os processos pelos quais se desenvolveram explicitam, no limite, a heterogeneidade de interesses presentes no pacto de poder que deu sustentação ao regime durante todo o seu transcurso. Os ajustes no projeto modernizador e as contínuas oscilações entre a "distensão e o fechamento" relacionaram-se, conforme foi visto, com os ditames impostos pela conjuntura econômica internacional e nacional. As decisões econômicas e políticas processaram-se, pois, em contínua articulação com os fatores implicados nestes ditames.

Não se pode esquecer, por exemplo, as influências das

diferentes concepções encontradas entre os grupos tecnoburocratas que dirigiram a máquina estatal em cada período. Neste contexto, e certamente em articulação a estes grupos e aos interesses sócio-econômicos por eles representados, deve-se considerar a influência das diversas facções das forças armadas. As mesmas dividiram-se tanto em relação às diretrizes do projeto econômico quanto aos rumos e ajustes no próprio regime.

Grosso modo, poderiam ser identificadas, entre os militares, quatro tendências de maior visibilidade na cena política à época. Em primeiro lugar, os "sorbonistas" ou "castelistas", militares, que, a partir da Escola Superior de Guerra, aglutinaram-se em defesa de um modelo de desenvolvimento e modernização capitalista arrojado, envolvendo o amplo concurso do capital internacional. No início do golpe, defendiam a volta da normalidade democrática a curto prazo, desde que a sociedade fosse "saneada", para se ter as condições de instalação de um regime liberal-democrático moderno. Distinguem-se também os "nacionalistas de direita", discordantes da política econômica-financeira favorecedora dos interesses do capital externo, os da "linha dura" controladores dos aparelhos de repressão e contrários a qualquer medida política liberalizante e, por último, a quarta corrente, que tentava se colocar acima destas tendências, constituída pelas chefias da corporação, integradas na busca da garantia e defesa da sua unidade e dos seus princípios (Cruz e Martins, 1983, 16 e segs.).

Não interessa, aqui, detalhar as implicações da presença

de um amplo arco de interesses e influências presentes no período em enfoque. Deseja-se, tão-somente, lembrar a existência deste arco e a sua importância para a cunhagem das especificidades de cada um dos governos militares, bem como das mudanças nas políticas por eles engendradas. Mudanças que, obviamente, não significaram alterações substantivas nas concepções em que se apoiavam o modelo de desenvolvimento e o regime político que propiciou a sua implementação.

É oportuno ressaltar que estas concepções foram mantidas graças ao reforço de práticas orientadas pela cultura da conservação. Basta lembrar o aumento do grau de pobreza, exploração e exclusão ocorrido naquele período, em função da imposição de barreiras políticas que reforçaram o alijamento das camadas populares de uma participação na vida social e econômica. O regime burocrático-autoritário constituiu-se, pois, num dos fortes mecanismos de agudização dos históricos níveis de desarticulação social que vêm caracterizando a estrutura social brasileira.

Considerando-se tal contexto, importa destacar o fato de que a coalizão que ascendeu ao poder no pós-64 não era homogênea, embora fosse unida em torno do projeto de sociedade que se forjou. As transfigurações sofridas pelo regime de certo modo expressaram, no plano político, a acomodação dos distintos interesses que este aglutinou e articulou. Por isso, ora o configuraram com as explícitas características de um Estado de exceção, ora fizeram com que progredisse na direção contrária. A rigor, poder-se-ia dizer que foram estas mudanças que permitiram

que aquela coalizão se conservasse no poder durante 21 anos (Cruz e Martins, 1983, p. 13).

Esses aspectos têm relevância para que se compreenda como os pobres "ganham" um espaço de destaque na política educacional do presidente Figueiredo. Forjado a partir das estratégias e práticas que procuravam garantir a continuidade do regime e a sua institucionalização, este espaço explicita, neste nível, como a iniciativa com propósitos democratizantes, urdira-se numa trama da conservação.

O período Figueiredo foi o herdeiro dos piores resultados obtidos pelos governos militares em termos do desempenho da economia. Coube-lhe o ônus de herdar a política de grandes realizações do governo anterior. Conforme antes referido, malgrado a adversidade da crise econômica mundial, o governo Geisel priorizou os investimentos nas atividades de base e de infraestrutura com financiamentos externos, implementando um modelo de substituição das importações que procurou manter o crescimento econômico acelerado a todo custo. Em consequência, ao final dos anos 70 a economia estava sufocada pelo peso da dívida externa, o que colocou o país numa situação de insolvência internacional. Internamente, tinha-se uma inflação galopante e havia decaído o crescimento do PIB (Lamounier e Moura, 1984, p. 9).

Em termos de herança política, entretanto, o legado ao novo governo foi bem mais favorável, a despeito da complexa conjuntura que sinalizava para a crise em que estava enredado o regime.

É oportuno lembrar alguns dos marcos desta conjuntura. Na sociedade civil, nos setores que tinham voz, continuavam aumentando as pressões pelo reestabelecimento da ordem democrática. Entre estes setores encontravam-se facções das elites econômicas que haviam retirado seu apoio ao grupo no poder por discordar, entre outras coisas, do extremo centralismo a que chegaram os processos decisórios e do grau de estatização imprimido à economia, situação que contrariava seus interesses (Cardoso, 1983; Diniz, 1988; Pereira, 1988).

A presença destas facções contribuíram para que o movimento de oposição se tornasse mais visível na cena política. Tal movimento, como se sabe, aglutinou um conjunto de forças que iria captanear o processo da abertura política na condição de uma "elite de oposição".¹ Entre estas forças encontrava-se a Igreja, representada sobretudo pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), com os seus desdobramentos nas Comunidades Eclesiais de Base e no movimento popular. Estavam, também, amplos setores das camadas médias, a exemplo dos que se congregaram nas entidades representativas de profissionais liberais, como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa, fatias substantivas do Congresso e,

1. Revelar-se-iam, mais uma vez, as práticas autoritárias que, historicamente, vêm presidindo os processos políticos no Brasil. Como se sabe, este movimento acabou por caminhar nas trilhas de uma mudança conservadora, o que se expressou, mais tarde, na "transição democrática pactuada", tal como se configuraram os rumos da "Nova República". Velhos atores que haviam servido ao regime transvestiram-se de democratas de última hora, conseguindo manter seus interesses conciliados com os das forças "progressistas" em ascensão. Em contrapartida, o grosso da população continuaria sem ter os meios de acesso à participação social e econômica, malgrado a vigência da democracia política.

ainda, o novo movimento sindical que começara a emergir a partir do ABC paulista (Alves, 1984).

A despeito destes movimentos e pour cause, Figueiredo herdou e teve à mão os recursos advindos do governo anterior, que seriam utilizados para a manutenção do poder político e, portanto, a continuidade da ordem. Deve-se considerar que o seu mandato inicia-se sob os efeitos positivos das medidas de liberalização, que culminaram com a supressão dos atos institucionais em 1978. A continuidade do projeto de distensão abriu as possibilidades para que o novo presidente buscasse credibilidade na assunção do papel de "mentor da abertura política". O que lhe foi favorecido, ainda, pela condição de ter sido um sucessor escolhido pelo próprio Geisel.

Neste contexto, cabia-lhe prosseguir com o projeto de "abertura regulada". Por um lado, este projeto implicava controlar o poder paralelo das forças da repressão vinculado aos militares da "linha dura", que se contrapunham às medidas de liberalização. Por outro, os seus limites (os limites da abertura) deveriam ser suficientemente elásticos de modo a que fossem recuperadas as bases de apoio perdidas.

Estavam, pois, em pauta tanto o enfrentamento das dificuldades com o modelo econômico e com a crise, quanto a busca de soluções que atendessem aos reclamos contra o grau de ineficiência da máquina governamental e a sua hipercentralização. Era premente, também, negociar com os distintos grupos de oposição reconhecidos como interlocutores e

remover os atos de exceção. Tudo isto deveria ocorrer como respostas às pressões que estavam vindo da sociedade civil, mas de modo que não resultassem em rupturas profundas que chegassem a ameaçar o controle do poder.

Logo quando indicado para a Presidência, e assumindo declaradamente o papel de "mentor da abertura", Figueiredo fez ampla divulgação das suas metas democratizantes, em busca de apoios diretos junto aos setores mais influentes. Vale a pena lembrar que era o ano de 1978. Sucessivas greves tomavam o país, revelando o poder de pressão que estava tendo o movimento sindical. Em consequência, segmentos dissidentes do empresariado reestabeleciam seu apoio ao regime, aderindo ao projeto de mudanças gradativas e controladas (Diniz, 1988, pp. 175-7).

No seu discurso de posse, o novo presidente reiterou, em diversas passagens, o seu "inabalável propósito [...] de fazer deste país uma democracia", reafirmando "os compromissos da Revolução de 1964 de assegurar uma sociedade livre e democrática" (Skidmore, 1988, p. 412). Ressurgia, naquele momento, o velho e conhecido molde utilizado pelas elites brasileiras. Figueiredo servia-se de uma retórica democrática para veicular a idéia da individualização e da personalização de um processo social. Na estratégia de construção da sua imagem, procurou identificar a reinstalação da democracia política como sua obra pessoal. Tentava, assim, reeditar, em nova fórmula, o velho populismo na articulação dos interesses sociais. Era o "populismo autoritário" (Pereira, 1985, p. 121), fonte da qual tentou extrair as bases de legitimidade do seu governo.

É a partir deste quadro que se pode compreender o espaço aberto, no período, para a política educacional que se define pela educação dos pobres, e a escolha de Eduardo Portella para ocupar a pasta da Educação. Mas o que a escolha de um ministro teria a ver com tudo isto?

Nada mais exemplar do que a presença de Eduardo Portella no ministério de Figueiredo para evidenciar a utilização contraditória de parâmetros (supostamente) democráticos para dar continuidade ao projeto autoritário. Forjavam-se novos arranjos, mas mediante as velhas práticas que caracterizam a articulação dos interesses sociais desde tempos pretéritos. A "democracia forte", adjetivada pelo alto, tinha espaço para absorver um "ministro aberto". Todavia, era estreita para comportar as interlocuções e ações por ele pretendidas, mesmo que estas fossem necessárias para o desempenho do papel que lhe fora reservado.

2. UM ATOR ESTRANHO AO NINHO?

A composição do ministério Figueiredo, particularmente nos seus setores-chaves, evidenciou com clareza que se articulava a continuidade do sistema implantado no pós-64, embora absorvesse os propósitos de reformas que estavam em curso desde o governo anterior. Golbery do Couto e Silva, inteligência proeminente do regime, continuou na chefia da Casa Civil, funcionando como uma espécie de Primeiro-ministro ou conselheiro-mor. Mário Henrique

Simonsen, que ocupara a pasta da Fazenda com Geisel, foi nomeado para o Ministério do Planejamento. O poderoso Delfim Netto, o homem do "milagre", deixara a chefia da embaixada brasileira em Paris para ocupar o Ministério da Agricultura. Ainda durante o primeiro ano de governo, substituiria Simonsen no Planejamento, buscando novo "milagre". Para a Fazenda veio Karlos Rischbieter, que presidira o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Mário Andreazza, ministro dos Transportes de 1967 a 1974, foi nomeado para a pasta do Interior. Como estes, os demais ministros eram políticos de carreira vinculados ao partido da ordem, militares, ou tecnocratas civis que, de há muito, vinham servindo ao regime (Skidmore, 1988, pp. 410-3; Vainsencher e Bardawil, 1979).

Eduardo Portella, nomeado para o MEC, fugiu inteiramente a esse tipo de perfil. Tratava-se de um professor universitário, crítico literário e ensaísta renomado. Suas idéias heterodoxas, em princípio, mostravam-se inadequadas às propostas de um governo de um regime autoritário, como era o caso. Ele se diferenciava não só do conjunto dos demais ministros, como dos que haviam ocupado a pasta da Educação no pós-64. No pré-64, Portella endossara as correntes nacionalistas, fazendo parte do movimento pelas reformas de base. Mas o que aparenta ser mais esdrúxulo é o fato de ele próprio ter sido alvo das restrições do regime. Logo após o golpe, teve de se curvar às pressões dos militares e fechar o Colégio Brasil, um instituto que se pretendia de altos estudos e do qual foi um dos fundadores. Do mesmo modo, sofrera na pele as perseguições da censura à revista Tempo Brasileiro.

principal veículo do grupo intelectual que integrava e de cuja fundação também participara (Castro, 1979). No acervo do DOPS, hoje integrado ao Arquivo Público do Rio de Janeiro, pode ser encontrado o pedido de busca (nº 298/75-G) em que o I Exército, já durante o governo Geisel, solicitava à Assessoria de Segurança e Informação (ASI) do MEC dados sobre a conduta ideológica do "esquerdista notório" Eduardo Portella (Molica, 1994).

Portella chegou ao ministério pela indicação do escritor Guilherme Figueiredo, irmão do presidente, e com o apoio de outros figuras do meio cultural que se perfilaram na adesão ao novo governo. Entre estes podem ser citados Jorge Amado, Glauber Rocha, Afrânio Coutinho e Gilberto Freyre (Bardawil, 1979; Vainsencher e Bardawil, 1979). Sua nomeação, sem dúvidas, inseriu-se nas estratégias que pretendiam promover um tipo de democratização controlada pelo alto. O seu perfil era útil para que o governo comprovasse "a presença da abertura" no primeiro escalão.

Há que se registrar, no entanto, o modo de utilização de supostos parâmetros democráticos para alimentar o projeto autoritário. A "abertura" administrativa que se pretendia expressar através da escolha de Portella não se dava em um ministério importante. Ao contrário, o que se "abria", através da prática da cooptação, era o MEC, espaço responsável pela regulação de um setor - o educacional - cuja política, desde o primeiro governo militar, era uma das últimas prioridades na hierarquia das normas traçadas pelo projeto de sociedade em

curso, particularmente no que se referia à ampliação dos serviços educacionais e o seu acesso pela maioria.

Mas é preciso não desprezar outras implicações dessa escolha. Apesar da pouca prioridade conferida à educação pelo modelo de desenvolvimento, não se deve relegar o importante papel do setor educacional naquele contexto. O MEC constituía-se num pólo aglutinador dos fazedores de opinião pública. Com o mesmo interagiam os profissionais ligados à área da cultura, da ciência e da tecnologia. Além disto, estavam emergindo os germes da organização dos docentes do ensino superior. Representações estudantis, por seu turno, reaglutinavam-se na tentativa da ressurreição da UNE. No conjunto, tratavam-se de importantes categorias que necessitavam ser neutralizadas, tendo em vista as mudanças no regime para que o poder fosse preservado.

Entretanto, eram outras as demandas dessas forças. Os segmentos comprometidos com a luta pela democratização tinham em pauta bandeiras bem mais amplas. O que estava em jogo ia muito além da presença de um "intelectual-liberal" na direção do MEC. Além da oposição às políticas econômicas dos militares, as questões mobilizadoras traduziam-se na luta pela anistia, pelo fim da censura, pela reintegração à universidade de pesquisadores e docentes cassados, pela (re)legalização da UNE, entre outras reivindicações.

Neste sentido, podem ser tomadas como emblemáticas as declarações do prestigiado intelectual Alceu Amoroso Lima, conhecido por suas posições moderadas. Ao seu juízo, a nomeação

de Portella para o MEC não significava avanços democráticos naquele contexto, tal como o governo desejava comprovar. Para ele, ser ou não ser cooptado, dependia "da consciência de cada um [...]. Não importa a presença de grandes figuras no ministério se não existir liberdade. Educação e cultura dependem de liberdade. Ele [Eduardo Portella] é capaz de ser um ótimo ministro, mas tenho reservas quanto à liberdade que terá para trabalhar" (IstoÉ n.º 109, p. 50).

E o que pensava o próprio Portella sobre tudo isto? A tomar pelas suas declarações em uma entrevista concedida à imprensa no segundo mês da sua gestão,¹ o ministro não aparentava se sentir tão "estranho no ninho". A própria aceitação do cargo, de per si, constituía-se numa evidência desta postura. Suas palavras reforçam o crédito atribuído à legitimidade do projeto de democratização controlada: *"Olha, eu confio na abertura. Meus contatos com o presidente me fazem confiar que ele realmente está imbuído da vontade, séria e real, de fazer um governo democrático"*.

Quando da sua entrada no governo, ao que indica a entrevista, Portella não possuía uma proposta de trabalho previamente urdida. Genericamente, entretanto, as declarações do ministro possibilitam que se perceba a sua concepção sobre os problemas educacionais e em que direção pretendia colocar o

1. Trata-se de entrevista concedida pelo ministro à revista IstoÉ n.º 123, publicada em 02/05/1979, nas páginas 47 a 49. Cabe advertir que não se desconhece e não se deixa de levar em conta as restrições quanto à utilização desta fonte de dados: uma entrevista de caráter jornalístico que, certamente, passou pelos crivos próprios dos fins a que se destinava.

ministério:

Mas, de qualquer modo, entendo que deve haver uma revisão profunda no modelo educacional brasileiro para que ele saia do impasse qualidade ou quantidade; [...] teria de começar por recolocar a qualidade de ensino como centro do sistema. Ou seja, as grandes decisões educacionais não seriam apenas problemas de contabilidade. A educação pode e deve conduzir o processo de demanda de profissionais. E não se entregar simplesmente às solicitações da moda ou ao jogo simplificado do mercado de trabalho. [...] Ora, se nós entendermos que a escola é muito mais do que um espaço escolar, vamos perceber que nós temos de programar a educação não apenas para poder cobrir a carga horária, mas para poder cobrir a atividade social do homem. Aí o papel da cultura reemerge e nós vamos chegar à conclusão de que a educação é apenas o veículo de transmissão cultural.¹

Tenho vários [planos]. A primeira etapa será a de reforçar a estrutura do primeiro e segundos graus. No primeiro grau, procuraremos a integração real do aluno com a conjuntura social. E o segundo grau não deverá ser mais, necessariamente, um estágio pré-universitário. Pode e deve ser, também, uma estação terminal. [...] Em vez do ensino profissionalizante, tivemos foi o superaquecimento da universidade. Mas agora essa tarefa deve ser tentada.

Seu discurso é genérico e indicativo da não existência, ainda, da prioridade que conferiria à educação dos pobres. Era um momento em que se encontrava tateando quanto aos rumos que iria imprimir à sua gestão. Todavia, é possível perceber a identidade de suas idéias com a filosofia de ação que as agências externas tinham adotado. Utilizando-se de um estilo alusivo, suas declarações trazem, subjacente, uma postura contrária à abordagem econômica e tecnicista em que se apoiara, até então, a política educacional do regime:

*** a educação é quem deve definir e articular a relação com o sistema produtivo - com o mercado de trabalho - e não ao contrário;**

1. Todos os grifos que aparecem nos trechos da entrevista foram feitos pela autora.

- * a escola é muito mais do que o espaço de formação profissional, devendo envolver toda a atividade social do homem, o que configuraria a educação como agência de transmissão cultural;
- * as grandes decisões educacionais não podem ser tomadas tendo por parâmetro os problemas contábeis.

Neste contexto, entretanto, não há ainda alusões à questão da universalização da escola fundamental. Mas o ministro exprime a clara defesa do ensino técnico-profissionalizante em nível médio, o que se articula às suas preocupações com a atuação no ensino superior. E, neste sentido, o significado que atribui a esta atuação indica que procurava assumir o papel de "ministro da abertura", segundo o projeto político adotado pelo governo.

Observa-se com nitidez, nesta entrevista, o propósito de Portella de se colocar a serviço de uma interlocução com as categorias que tinham voz dentro do setor educação: a comunidade acadêmica, ou "os intelectuais", como ele próprio a denomina. Seus posicionamentos, todavia, são contraditórios. O ministro não esconde a consciência dos problemas que lhe restringiam o campo de ação, dadas as próprias contradições encerradas naquele projeto:

Nós poderíamos discutir essa condição minha de representante dos intelectuais, pois eu não recebi essa representação, nem acho que a mereço. Mas sou um integrante da comunidade intelectual. E, como tal, vou fazer força permanentemente no sentido de estabelecer uma nova forma de diálogo. [...] Numa sociedade tecnocrática, o peso do intelectual é mínimo. Para que ele fosse máximo, seria preciso que nós já estivéssemos onde ainda queremos estar. Isto, porém, não deve conduzir ao desânimo. Vou lutar até o fim.

*Bom, a coisa começa pelo que já estamos fazendo: uma real participação dos intelectuais nas decisões governamentais nos setores da educação e cultura. Mas iniciativas que já estamos detonando [*sic*], temos procurado a participação dos intelectuais. A primeira dessas iniciativas, a criação de uma autarquia especial*

como primeiro passo para a autonomia universitária, já foi estudada com a participação substancial de setores da vida acadêmica do país. [...] A idéia é dar maior autonomia às universidades, em todos os níveis. [...] Penso em fazer com que a vontade da comunidade acadêmica predomine sobre a pressão das burocracias internas. Hoje, a universidade brasileira pode morrer de burocracia. [...] A minha decisão será sempre procurando valorizar a comunidade acadêmica, sabendo, é claro, que posso perder uma, para ganhar duas. Num cargo político, não se pode trabalhar com categorias ideais.

[...] Já estou no corpo-a-corpo com o elefante. Às vezes ele tem perdido, às vezes eu perco. É assim mesmo. O elefante, aliás, é um estado de espírito. Está em toda a parte.

Olhe, eu vou procurar o melhor relacionamento possível. Não vejo o estudante como inimigo, mas como um colaborador ativo do sistema educacional do país. O que eles querem eu também quero: melhoria da qualidade de ensino, instalações materiais adequadas. O que não acontece do dia para a noite. [...] Esta é uma pergunta que deve ser dirigida a outros canais do governo. O que posso dizer é que o 477 deve ser submetido, assim como toda a legislação estudantil, a um reestudo o mais breve possível.

Mas aí eu desconfio que se está tomando um novo rumo, o que é uma conquista ponderável para os intelectuais. O livro, por exemplo, não será censurado por ninguém. Os filmes, ao que estou informado, terão censura apenas classificatória, assim como o teatro. [...] O MEC só se ocupa de educação e cultura. E de educação e cultura não-censurável.

Nas condições históricas então vivenciadas, estabeleciam-se, pois, as possibilidades para um novo tipo de interlocução. A "abertura" estava chegando ao MEC. Vinha trazendo, no entanto, os tradicionais contornos em que se forjam os processos de participação e negociação no país. Para Portella, a criação de novas relações no ministério significava, sobretudo, levar em consideração os seus pares, "os intelectuais". Mesmo considerando-se que se tratavam de grupos alijados das decisões pelo regime, isto não obscurece os elementos conservadores indicados no seu discurso. Participação e negociação reservam-se às elites e, no caso, às elites do sistema

educacional.

Não obstante, o projeto do governo era contraditório. A proposta de "democratização controlada" subjaz a intenção da continuidade do próprio controle do poder. Ao mesmo tempo, inexistiu um consenso sobre as formas deste controle, de modo que o projeto fosse a sua expressão. A destinação de um ministério frágil para respaldar, nesta instância, a legitimidade das propostas políticas exemplificam essas contradições. Fato que irá repercutir na condição de fragilidade em que se colocou o próprio ministro.

Mediante figuras analógicas e num estilo alusivo - certamente o modo possível de se expressar naquele contexto -, o discurso de Portella demonstra a percepção dos empecilhos que se apresentavam para a sua atuação. Os posicionamentos contrários ao autoritarismo vigente se manifestam. A alusão aos controles repressivos também se fazem presentes. Eles aparecem ora na alusão *à sociedade tecnocrata que alija os intelectuais*, ora na referência genérica *às burocracias que estão matando as universidades*, ou, ainda, *na luta constante que trava contra o elefante*. O elefante é mais do que a genérica burocracia: "*é um estado de espírito*" e "*está em toda a parte*".

No contexto ambíguo em que se inseriu o seu papel, o ministro tinha clareza dos limites que lhe estavam postos em suas relações com outras áreas do governo:

- * é só isto que eu posso dizer;*
- * a situação é difícil porque não depende de mim;*
- * não tenho autonomia financeira;*
- * outros canais do governo é que podem responder esta pergunta;*

** eu desconfio que este estado de coisa está mudando
* ao que eu estou informado....,*

são frases e expressões recorrentes no seu discurso, reveladoras da consciência das restrições do seu poder.

A tais limites, todavia, o ministro opõe as suas intenções e, portanto, as diretrizes em que procurava situar o seu agir. Estas, por seu turno, possibilitam que se perceba o significado que ele próprio estava atribuindo ao papel em desempenho e, por conseguinte, às ambigüidades nele encerradas.

"Isto, porém, não deve conduzir ao desânimo."

: /
: /
: /

*confio na abertura, há uma vontade real de se fazer um governo democrático;
seria preciso que nós já estivéssemos onde queremos estar para que o peso do intelectual fosse máximo;
vou fazer força permanentemente;
já estou num corpo a corpo, numa luta contínua;*

"Vou lutar até o fim."

A significação destes conjuntos argumentativos indica a pouca consistência da proposta democrática veiculada. Isto vai se refletir nas prioridades educacionais que serão estabelecidas. Há de se considerar que se tratava de um ministro "diferente". Ele não só se reconhecia diferenciado das práticas autoritárias do regime, como a estas se opunha. Esta oposição, porém, não se

estruturara independente dos valores que historicamente têm se conservado, tal como indica o significado que atribui à "abertura" do MEC. O agir democrático é considerado possível, malgrado os condicionamentos impostos pelas normas autoritárias ainda em vigência. Aceitando o jogo da cooptação, Portella não deixava de referendar as próprias práticas a que estava se contrapondo.

Neste contexto, as contradições presentes no projeto da abertura controlada vão se exprimir na significação contraditória atribuída a um ministro "aberto". Tal como ele percebera, eram ténues e frágeis os espaços reservados para a sua atuação no âmbito mais geral da ação do governo. As prioridades do projeto econômico continuariam a não englobar ações educativas de maior amplitude, expressando as fragilidades do ministério concernente.

Uma coleção de frases que o notabilizaram à época registra seus protestos. Contra as prioridades econômicas, Portella afirmaria que *"o interlocutor da educação não pode ser a inflação"*.¹ Já bem próximo à sua renúncia, apontaria aquele momento como o da pior crise pela qual já passara a educação brasileira e diria:

Eu pertença ao Brasil social e o Ministro Delfim Netto ao Brasil econômico. Não acredito, nem aceito, o planejamento como uma macroestrutura que decide tudo por cima, esmagando as individualidades. Não admito o domínio da razão

1. Comentário feito em conferência na Fundação Joaquim Nabuco, em Recife, no mês de setembro de 1980, o qual foi amplamente divulgado pela grande imprensa. Ver a reportagem "O Vestibular da Crise," *Veja*, nº 632, 15/10/ 1980, p. 29.

*econômica sobre a razão social.*¹

As tensas relações com a área econômica e com os órgãos da segurança, acabariam por levá-lo a considerar a sua condição de um ator "estranho ao ninho". Como ele mesmo diria: "*sou um besouro: não devia voar e estou voando*".² Na véspera de deixar o MEC, fecharia com frase lapidar a sua gestão, reconhecendo: "*Na verdade, eu não sou ministro. Eu estou ministro.*"

Estas tensões, que culminaram com a sua saída do ministério, no final de 1980, começaram desde cedo, manifestando-se na negação dos meios necessários à sua atuação. Antes mesmo de assumir a pasta, Portella fora alvo de resistência de setores do regime, que colocavam empecilhos para o próprio jogo da cooptação. Os nomes por ele escolhidos para compor o segundo escalão do MEC foram sistematicamente vetados pelo Serviço Nacional de Informação³. Deste modo, Portella viu-se impossibilitado de designar e constituir a equipe de assessores que desse concretude às políticas que desejara definir.

Em conseqüência, não lhe foi permitido criar, por antecipação, o seu próprio programa de governo. Restou-lhe a busca de apoios na estrutura do IPEA, como o caminho para a sua sobrevivência no ministério. É assim que as proposições de

1. "Há Cisão entre o Social e o Econômico", *O Globo*, 28/09/1980. *Apud* Covre, 1983, p. 207.

2. Ver "O Vestibular da Crise." *Veja* nº 632, 15/10/1980, p. 31.

3. Ver a respeito Sichel e Marra (1979), Corrêa (1979), e as reportagens "A UNE Volta para Ficar" e o "Vestibular da Crise", publicadas na revista *Veja* em suas edições de 10/10/1979 (nº 579), pp. 20-6, e de 15/10/1980 (nº 632), pp. 28-31, respectivamente.

políticas concebidas por técnicos deste órgão, em conjugação com a Unesco, encontram um meio de se viabilizarem, quando serão alçadas à condição de prioridade nas definições do MEC, delineando-se a contraditória situação em que os pobres tornam-se o alvo principal das ações educacionais.

O projeto de abertura política incluíra a nomeação de um "ministro liberal", que deveria ser responsável pela regulação de um setor não prioritário na hierarquia das políticas do regime. A ambigüidade daquele projeto, entretanto, se fez sentir. A Portella é negado o espaço de interlocução e de ação para que introduza mudanças no referencial normativo da política, mesmo nos limites em que se circunscreve a sua percepção deste papel. Nesta dinâmica, redefinem-se ou criam-se as suas prioridades.

Isto ocorre quando as restrições ao seu grupo o levam a se apoiar em segmentos da burocracia do IPEA. Este órgão estava se fragilizando no movimento que aprofundava a crise do próprio regime. Uma concepção de escolaridade para os pobres havia se forjado neste espaço durante o governo anterior. As restrições das forças da repressão aos nomes indicados por Portella acabaram, pois, por permitir pôr em prática esta concepção. A fragilidade do ministro diante de forças do próprio regime, portanto, criou as condições para que o IPEA continuasse como o locus de origem das diretrizes que se vai tentar imprimir à política educacional. Mas isto vai se dar segundo parâmetros que, contraditoriamente, tentam inscrever o que se concebe como orientações democráticas nas normas autoritárias em vigência.

Ha que se considerar duas questões neste quadro. Os rumos que se tenta imprimir à política, priorizando-se a escolaridade dos excluídos, não encontrarão eco no projeto governamental mais amplo. Isto, mesmo nos estreitos limites permitidos pela abertura que vinha do "alto". Os constrangimentos interinstitucionais vão revelar esta dissonância. Mas, se por um lado, concebem-se soluções que são externadas como uma via de democratização da política, verifica-se subjacente à sua construção, os valores autoritários que se cristalizaram em nossa cultura.

Quais foram, pois, as inovações que se procurou implantar e que se colocaram, aparentemente, em dissonância com o projeto de sociedade prevalecente? Seus pressupostos democráticos, num primeiro nível, podem ser observados nos documentos de planejamento produzidos no período, tratados a seguir.

3. O MODO DE INCLUSÃO DOS POBRES NO SCRIPT

O III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD) apresentou as prioridades estabelecidas para a política educacional durante o governo Figueiredo. Quando da sua divulgação, Eduardo Portella estava à frente do ministério. O III PSECD, portanto, exprime as linhas de ação definidas para a sua gestão.

No nível do discurso proclamado, o Plano evidenciava a adoção de uma outra filosofia de ação, com a conseqüente mudança na hierarquia interna das normas próprias da política. A abordagem econômica da educação fora abandonada. Reconheciam-se os precários níveis de escolaridade da população brasileira e o caráter seletivo do sistema educacional em todos os níveis. Este deixou de ser encarado como o locus de preparação dos recursos humanos para a moderna economia de mercado.

Pouco adianta preparar a mão-de-obra se a estrutura produtiva não estiver adequada às necessidades básicas da população majoritária e contiver suficiente tendência de criação de postos de trabalho acima dos níveis de estrita subsistência. Dentro do atual estilo de crescimento econômico, que tem, entre seus traços característicos, presença ainda reduzida do setor industrial na economia e propensão pouco absorvedora de mão-de-obra em sua parte dinâmica, o impacto da profissionalização pode ser maior em favor dos empregadores do que em favor dos empregados(MEC/SEG, 1980a, p. 13).

Em contrapartida, adotou-se o enfoque da educação como política social, o que implicou priorizar a escolarização básica como campo de ação. É neste contexto que se elege a população pobre das áreas rurais e urbanas como a clientela principal das ações a serem implementadas:

A educação ganha sentido e conseqüência a partir da sua inserção no espaço social. É ele que determina prioridades e oferece os elementos de avaliação quanto a um rendimento que, no Brasil dos nossos dias, terá de ser medido pela redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais. A prioridade do MEC às estruturas básicas, a sua absorvente preocupação com as áreas mais carentes, precisamente o campo e a margem urbana, corresponde a esse compromisso integrador. Através dele, desse conjunto de ações sócio-educativas e culturais, no meio rural e junto às periferias urbanas, a educação será sempre uma encarnação social (Portella, in MEC/SEG, 1980a, p. 11).

Desta perspectiva, propõe-se um novo padrão para a política educacional, condicionado ao enfrentamento dos problemas

sociais existentes no país. Por conseguinte, o MEC deveria atuar em articulação com outros órgãos governamentais, porque "as questões relevantes da educação, muitas vezes, encontram tratamento mais eficaz fora do próprio sistema educacional, a saber, nos problemas da pobreza, entendida aqui em sua dimensão econômica e política."(MEC/SEG,1980a, p. 13)

Escolarizar a população pobre significava, pois, um dos meios de viabilizar a sua integração político-social, ou seja, de possibilitar que estes contingentes pudessem exercer a cidadania. Neste sentido, previa-se uma atuação articulada entre o processo de escolarização e o atendimento das necessidades básicas mais prementes:

A educação, considerada na ótica da política social, compromete-se a colaborar na redução das desigualdades sociais, voltando-se, preferencialmente para a população de baixa renda. Procura ser parceira do esforço da redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora da participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja função da posse econômica ou da força de grupos dominantes. Educação é direito fundamental e basicamente mobilizadora, encontrando, especialmente, na sua dimensão cultural, o espaço adequado para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania (MEC/SEG, 1980a, p. 14).

No Plano apresentam-se as linhas prioritárias de ação pelas quais esses princípios deveriam se viabilizar. Entre elas estava a educação no meio rural e nas periferias dos centros urbanos, focos de maior concentração da pobreza. A educação no meio rural e, em particular, no meio rural das regiões Norte e Nordeste foi entendida como uma premência:

Impõe-se, portanto, repensar a política de educação para essas áreas, especialmente no que se refere aos planos curriculares, à descentralização dos programas e à efetiva participação da clientela.

Isto implica em aproveitar todos os recursos locais e adequar a oferta de serviços educacionais às necessidades e possibilidades sócio-econômica-culturais do meio rural. Assim sendo, espera-se poder oferecer serviços educacionais mais convenientes à estratégia de sobrevivência das famílias pobres, fazendo igualmente eco à prioridade nacional concedida à agricultura(MEC/SEG, 1980a, p. 15).

Em relação às periferias urbanas, destacou-se a importância do ensino pré-escolar e supletivo como meio de reverter o caráter seletivo dos serviços educacionais. Reconhecia-se, então, a necessidade de uma nova postura em relação à educação de adultos e adolescentes. O ensino supletivo deveria adotar conteúdos e métodos que atendessem "eficazmente aos objetivos específicos de desenvolvimento cultural, de ampliação de experiências e vivências e de aquisições de novas habilidades". O que implicava torná-lo tendencialmente não-formal,

[...] dotado de flexibilidade e capaz de criatividade, de forma a responder às características específicas de cada clientela, em cada meio. Impõe-se, portanto, que o esforço de educação, voltado para as periferias urbanas, seja fundamentalmente inovador, tanto na busca de colaboração com a redistribuição da renda quanto no seu aspecto participativo e mobilizador. É preciso valorizar mais as necessidades identificadas a partir da própria comunidade, criar condições de avaliação crítica constante por parte dela e evitar a tendência seletiva do sistema de ensino(MEC/SEG, 1980a, p. 16).

O "desenvolvimento cultural" foi definido como a terceira linha programática. Deveria ter por base o respeito aos contextos culturais específicos e o estímulo à organização e à participação comunitária como elementos do processo educativo. A importância das dimensões culturais e a sua articulação com o processo educativo mostram, explicitamente, que se estava adotando o "princípio da educação permanente":

[...]é importante que se promovam as manifestações culturais em todas as formas e que se abra o acesso mais amplo possível a elas, numa perspectiva de desenvolvimento integrado em que se complementem, sob a ótica da identidade nacional, as manifestações populares e eruditas da cultura brasileira. Ademais, é preciso acentuar que o desenvolvimento cultural oferece o condicionamento próprio da educação permanente e fomenta os valores participativos da sociedade, que, ao lado dos traços da identidade, cultivam as peculiaridades criativas e locais(MEC/SEG, 1980a, p. 16).

Essas prioridades implicaram a redefinição dos instrumentos da política. Propôs-se, então, a descentralização do planejamento, como uma tentativa de recuperar a influência das bases. Previu-se esta descentralização tanto em termos da criação e da condução de programas, quanto do seu controle e avaliação. A mudança foi justificada nos termos abaixo:

Uma vez que se reconhece a importância da educação não-formal, do concurso da comunidade no fomento à educação básica e da eliminação do centralismo burocrático, torna-se meta prioritária o planejamento educacional participativo. Tal planejamento ganhará em efetividade e aprofundamento se baseado em conclusões de estudos e pesquisas em que se acentuam o conhecimento e a avaliação dos problemas prioritários do setor.[...] Ao lado desta dimensão, emerge também, como relevante, a estruturação de um sistema adequado de informação e de produção de indicadores confiáveis, capaz de expressar não somente a ótica do administrador interessado na estrutura e no desempenho de programas e instituições, mas, sobretudo, a ótica dos beneficiários, tratando-os, primordialmente, como sujeitos da política social(MEC/SEG, 1980a, p. 17).

Estas definições, por seu turno, foram muito além do conteúdo do III PSECD. Para colocá-las em ação, tornou-se necessário criar uma estratégia específica, dadas as tensões interburocráticas que a tentativa de inovação provocara no interior do próprio ministério, conforme se verá no capítulo seguinte. Esta estratégia materializou-se na criação de dois programas especiais, o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (Pronasec) e o

Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para Populações Carentes Urbanas (Prodasec), que se constituíram nos instrumentos de normatização das prioridades para sua implementação.

Estes programas evidenciavam, com maior clareza, como se estava compreendendo a escolarização dos pobres. Esta deveria ir muito além da oferta dos serviços educacionais compatíveis. Reconhecia-se, abertamente, a exclusão. O processo integrativo através da educação, entretanto, assumira um significado particular:

Dentro do novo enfoque, não se trata simplesmente de estender às populações carentes serviços educacionais iguais aos disponíveis para os demais grupos. Apoiando-se nas características e necessidades da população carente e incorporando o universo cultural da comunidade em que se insere, a ação educativa obriga-se a relacionar estreitamente educação e trabalho produtivo, educação e vida comunitária, educação e cultura (MEC/Prodasec-Urbano, 1980, p. 1).

O programa surgiu como uma concretização da nova postura do MEC no sentido de procurar colocar a educação como instrumento de combate à pobreza. Criaram-se dois programas, particularmente nessa mesma linha, o de Educação Rural e o de Educação para as Periferias Urbanas. [...] Considerando que se tratam de ações sobre uma clientela carente, essa ação não pode ser exclusivamente educativa, ela tem que se basear, pelo menos, em três elementos fundamentais: a prestação de um serviço educacional, a possibilidade de aumentar os níveis de emprego e a de melhorar a situação de renda dessa população, tudo a curto prazo (MEC/Prodasec-Urbano, 1981, pp. 76-7).

A visão compensatória da política se destaca. O direito à educação e o direito ao trabalho são fundidos numa mesma dimensão. Em certo sentido, eram ambiciosas as intenções dos fazedores da política. Através do setor educação, pretendiam articular e comandar um processo interministerial, na perspectiva de atacar os condicionamentos estruturais da pobreza sobre o processo de escolaridade.

Teria um ministério fraco recursos de poder suficientes para se por à frente desta empreitada? Estes propósitos encontrariam ressonância no contraditório projeto que fantasiava o autoritarismo com vestes democráticas para que se preservasse o poder, e no qual o próprio setor educação estava inserido? Antes de abordar estas questões, é preciso ter mais dados sobre o enfoque da educação dos pobres neste script.

Neste sentido, cabe destacar que as inovações pedagógicas, caso postas em prática, implicarariam a ampliação da arena das decisões. As especificidades do universo sócio-cultural da clientela deveriam ser consideradas. Não caberia, portanto, o implemento de ações homogeneizadas e concebidas centralizadamente. Descentralizar, por um lado, significava a criação e a adoção de materiais de ensino-aprendizagem e de métodos que incorporassem o universo de sua clientela; significava, também, o estabelecimento de novas relações entre as instâncias administrativas e a própria população alvo (ver MEC/Prodasec-Urbano, s/d., p. 2 e MEC/Pronasec-Rural, 1980, pp. 1-2).

O que fora apontado no III PSECD detalhava-se no conteúdo dos programas. Em termos das relações intergovernamentais, dever-se-ia "descentralizar as decisões quanto à escolha e execução dos projetos, reservando aos estados a definição de suas próprias prioridades, a fim de que se garanta a regionalização das ações a serem desencadeadas e a flexibilidade e autonomia das unidades educacionais" (MEC/Pronasec-Rural, 1980, p. 3; ver também

MEC/Prodasec-Urbano, s/d., p. 7). O discurso da participação também envolveu a clientela. Nos estados, a elaboração dos projetos vinculados ao Prodasec deveriam articular as ações educativas com as condições organizativas da população. "A efetiva participação comunitária, com representação institucionalizada, na formulação, execução, controle e avaliação", foi concebida como condição sine qua non para o êxito destes projetos (MEC/Prodasec-Urbano, s/d., p. 8).

No Pronasec a questão apresentou-se de modo semelhante. Entendeu-se que "a busca de ações educativas passíveis de se constituírem também em fatores de desenvolvimento social só pode se dar através de um trabalho conjunto com a população, como forma de captar as suas necessidades básicas e a dimensão real de seu potencial produtivo". Perseguir "uma mecânica que viabilize o processo participativo na reformulação e ampliação dos sistemas de educação formal e não-formal", era uma prática que se impunha (MEC/Pronasec-Rural, 1980, p. 2).

Pelo conteúdo desses documentos de planejamento, parece claro que se conceberam novas diretrizes: a opção por escolarizar a pobreza fora proclamada como a meta prioritária. A ênfase dada ao universo cultural da clientela, aos processos informais de educação e aos processos participativos, apontava para uma nova dinâmica da ação educativa, que se pretendia democrática.

Considerando-se a dimensão formal, é importante salientar, que em termos da retórica, as ações definidas para o setor educação articularam-se com a retórica expressa no III Plano

Nacional de Desenvolvimento (III PND), documento através do qual o governo Figueiredo apresentou a programação do seu governo.

Com efeito, o regime abandonara o lema "desenvolvimento com segurança". Em seu lugar, aparece como objetivo-síntese do III PND "a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível"(Brasil, 1981, p. 8).

Colocavam-se, neste contexto, as reorientações que se pretendia imprimir ao processo de desenvolvimento. Proclama-se como objetivo principal das diretrizes econômicas, a dimensão redistributiva e a normalidade democrática. Um dos grandes objetivos nacionais que a ação do governo deveria perseguir, era o "aperfeiçoamento das instituições políticas":

Além do progresso material, a execução deste Plano visa à obtenção de padrões dignos de vida e convivência social, dentro de um verdadeiro estado de direito que assegure a maior representatividade possível às diversas correntes de opinião existentes no País. [...] Para o governo, o objetivo democrático é indissociável da idéia básica de melhorar a qualidade de vida de todos os brasileiros; de democratizar as oportunidades; e de eliminar quaisquer discriminações ou preconceitos entre os brasileiros(Brasil, 1981, p. 11).

Esta direção, ao implicar o reconhecimento dos efeitos perversos do modelo econômico sobre as condições de vida da população, trouxe a questão da pobreza e das desigualdades para o centro da cena. Entre os objetivos priorizados destacam-se: melhoria da distribuição da renda; redução dos níveis de pobreza absoluta; elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; crescimento acelerado da renda e do emprego, além da redução das disparidades regionais, com ênfase no

desenvolvimento do Nordeste, em face da concentração da pobreza nesta área.

O crescimento econômico acelerado deixou de ser proclamado como um fim em si mesmo. Passa, então, a ser condicionado à necessidade de criação de mais empregos, "[...] de modo a proporcionar a democratização das oportunidades de trabalho e melhoria da qualidade de vida das populações de baixa renda ou em regime de pobreza absoluta". O citado crescimento, portanto, deveria ser conjugado ao objetivo maior de melhoria da distribuição de renda por meio de uma política "[...] coerente com a manutenção das liberdades democráticas, inclusive com respeito às negociações salariais[...]"¹ e com "[...] uma legítima discriminação do uso dos instrumentos fiscais em benefício da justiça social" (Brasil, 1981, p. 9).

Esta perspectiva norteou as definições no perfil dos investimentos estatais, alterando-o. A partir de então, deveria se privilegiar o fortalecimento das empresas privadas nacionais, sublinhando-se o apoio às de pequeno e de médio porte. A esta intenção aliava-se a de dinamização do setor agrícola, consideradas medidas estratégicas para conjugar o combate à

1. As contradições da estratégia de promoção da abertura política "pelo alto" sem pôr em risco a manutenção do poder logo se manifestaram. Enquanto o Plano era preparado, líderes sindicais eram presos no Rio Grande do Sul. Por ironia, no dia da sua divulgação, o governo decretou a ilegalidade da greve dos bancários no Rio de Janeiro. Cf. Istoé no 143, p. 118.

inflação com o crescimento econômico com distribuição.¹

Entre o script do projeto governamental e o do setor educação, portanto, parecia não haver dissonâncias. No âmbito das estratégias de manutenção do poder, os níveis de pauperização da população requeriam e comportavam respostas para o problema no setor educação, tal como o próprio governo estava proclamando. Todavia, as ambigüidades do modelo concebido para a abertura política controlada encarregaram-se de estabelecer as diferenças, no concreto, entre as práticas mais amplas daquele projeto e as que se procurou desencadear no MEC. Estes eram os reflexos implicados nas contradições do uso de um "ministro aberto" para legitimar práticas autoritárias.

4. SINAIS DE DISSONANCIA ENTRE OS ATOS?

Aparentemente, a direção dada ao setor educacional extrapolava as diretrizes mais gerais postas em prática pelo governo Figueiredo, malgrado a retórica sobre a democratização. De algum modo, a nomeação de Portella para o MEC, independente dos seus limites, criara o espaço para que o direito à educação dos excluídos fosse considerado na arena das decisões

1. Consoante com esses objetivos, foram eleitos como setores prioritários do III PND o de agricultura e abastecimento, o energético e o social. Destacou-se, neste contexto, a potencialidade do setor agrícola no sentido de poder conciliar "abundante abastecimento interno, contribuição ao programa energético (fontes renováveis), substancial elevação das exportações, substituições de importações e ampla geração de empregos". Este foi tomado como fundamental para melhorar a qualidade de vida nas cidades e no próprio campo (Brasil, 1981, pp. 9, 11, 41 e 42).

educacionais a partir de um novo enfoque. O ministro era "diferente", distanciando-se do perfil da equipe de Figueiredo. Isto vai se refletir, também, no perfil da equipe em que se apóia quando vai buscar, principalmente no IPEA, uma diretriz para a sua gestão.¹

Nas intenções subjetivas do grupo decisor que então se forma, evidencia-se o propósito de se contrapor ao padrão educativo que se havia erigido nos governos anteriores, tal como revelara o próprio ministro em suas declarações. Neste contexto é que vão se exprimir dissonâncias entre as práticas autoritárias vigentes e os rumos que tentaram imprimir ao MEC, no sentido de diferenciá-lo dos outros setores do governo. Nos depoimentos de membros desta equipe evidenciam-se estas intenções subjetivas:

[...]na hora que se constituiu essa equipe interna, havia um discurso de abertura, nós decidimos assumir esse discurso até as últimas conseqüências. E o Portella mesmo dizia "que ser ministro é conviver com o precipício". Ele tinha uma noção muito clara das limitações e das possibilidades. Então era isso. Se faz o discurso de abertura em nível aí do governo e é um discurso, em grande parte, inconseqüente e nós vamos levar aqui dentro do MEC para as últimas conseqüências, até onde der prá andar(E 04).

Nós tivemos talvez alguns lampejos criativos em termos de idéias, de montar os programas, de mobilizar, de fazer o discurso. E hoje, olhando para trás, a gente vê que foi um dos momentos mais bonitos que o MEC já viveu[...] Nós queríamos marcar um novo momento, mesmo dentro do regime autoritário, mas com um ministro que estava interessado em abrir, em colocar novas perspectivas. Ele também corria riscos, entendeu? O ministro tinha capacidade de correr

1. Sem considerar as áreas da cultura e do desporto, e tendo em vista o staff que se aglutinou em torno das prioridades estabelecidas para a educação, conseguiu-se descobrir que este grupo foi composto por sete pessoas-chaves. Estas pessoas foram alocadas em assessorias especiais do ministro, na direção de algumas secretarias que ele conseguiu preencher e na coordenação dos programas. De um total de sete, quatro eram originárias do IPEA.

riscos, sabia o que estava fazendo. Também já, mais ou menos, se imaginava que ele não ia ficar muito tempo, porque seria de alguma maneira pego pela curva da história e seria jogado fora, como depois foi.[...] E nós tínhamos a idéia de que fazíamos uma coisa essencial para o país que hoje não tem mais.[...] Isso obviamente agredia ideologicamente o status quo.[...] Objetivamente considerando, não tinha nada de radical, nós nunca propusemos nada de radical, apenas o reconhecimento de direitos mínimos da pessoa humana(E 02).

Como, então, iriam se processar as dissonâncias? Elas se manifestaram, pelo menos, de duas maneiras. Em primeiro lugar, deve-se ter presente que o setor educacional continuava a contar pouco para o projeto do regime. Por conseguinte, as decisões de inovação do MEC não seriam respeitadas. As tensões com o Ministério do Planejamento exemplificam esta prática.

Tendo em vista o significado atribuído à "participação democrática", a equipe de decisores estabelece uma estratégia visando ampliar as discussões sobre as novas prioridades. Procura-se, então, envolver e convencer as outras instâncias administrativas a aceitar o que fora definido. Seminários em nível nacional e regional são montados como meio de concretizar as propostas educacionais para o III PND e para o próprio PSECD. Do Ministério do Planejamento, emergem, porém, bloqueios a esta iniciativa:

A primeira briga foi com a SEPLAN. Então, nós no grupo discutimos muito: "nós temos que sair daqui e ir discutir isso em tudo que é canto pelo Brasil afora." Então a briga foi com a SEPLAN. A argumentação deles era a seguinte: "Por que só o MEC deve fazer isso? Todos os ministérios estão fazendo diferente, estão seguindo a tradição, definem aqui e pronto". Bom, tem que ser diferente porque justamente a proposta hoje não é de participação, proposta de abertura? E não se faz abertura se não se viver na abertura. [...] O Delfim aturou o processo mas nunca o apoiou. Tanto que nós estávamos em pleno seminário em

Natal, em pleno seminário, quando o jornal nacional noticiou que "a proposta do PHD é esta, pá, pá, pá...e para a educação: a, b, c, d, e, f, g..." E nós estávamos no seminário com o objetivo de definir o texto básico para o PND e para o Plano Setorial. Então nós estávamos em plena discussão e o Delfim dizendo: "Não, isso vai ser é assim." Isso implicou em um posicionamento muito sério do Seminário de Natal, dos participantes, com um abaixo assinado violento até ao ministro, pedindo providências. Ele não podia engolir essa. E de fato lutou-se na briga via Congresso e se conseguiu alterar todo o texto do PND, que foi alterado todinho para a proposta do MEC. Se não fosse assim, seria a desmoralização do processo. De repente permaneceria a prática anterior. E isso mostra também o nível de resistência que havia aqui(E 04).

Em segundo lugar, as dissonâncias expressaram-se tomando uma tonalidade ideológica. Ao grupo de decisores coube um espaço de ação com limites correspondentes ao significado que o projeto dominante atribuiu ao "ministro da Abertura". A figura de um "estranho no ninho", representada por Portella, repercutirá nas tensões enfrentadas por seu staff. Tal como o próprio ministro, o grupo era "estranho" às hostes governamentais, embora dela fizesse parte. Lembre-se que a maior parte do grupo vinha do IPEA, órgão que não estava mais sendo bem visto por setores do regime. O modo como tenta inovar é interpretado segundo as referências autoritárias ainda em vigência. As contradições de um ministro "aberto" para legitimar o projeto autoritário de democratização tornam-se patentes.

E era toda essa paranóia, eu diria assim, de que eu teria estado ligado à igreja de esquerda, eu no IPEA era uma pessoa de esquerda.[...] Dificilmente saindo o ministro os programas aguentariam. Nós já estávamos imaginando que talvez o ministro não fosse muito longe. Porque ele discrepava demais da turma. O próprio diálogo dele com o Delfim Netto era muito complicado. Delfim Netto não tinha o mínimo respeito por nós. Até o Portella embateu-se com ele naquela época, saiu com uma frase importante dele lá: "que o único interlocutor da educação não pode ser o orçamento".[...] Mas de qualquer maneira se estabeleceu um

pouco o debate se aquilo era ou não era...por exemplo, uma coisa que surgia muito "aquela é uma esquerda falsa, que no fundo entrou aí para justificar o regime".[...] mas então a idéia era de que nós estávamos apenas enfeitando a ditadura. E que eu acho que era uma coisa muito injusta porque nós corríamos o risco de tudo aquilo. Não estávamos faturando nada, estávamos correndo um grande risco histórico não é? E de fato, a contraposição já dava um pouco a idéia dos riscos e das dificuldades de enfrentar isso (E 02).

Havia gente no ministério...havia por exemplo o DSI, [Departamento de Segurança e Informações] que sempre estava lá de olho. Estava lá armada contra o próprio ministro e fazia lá os relatórios para a presidência. Eu nunca vi estes relatórios mas suponho que não eram elogiosos. O ministério estava infiltrado de gente, no mínimo, conservadora, de direita, que achava aquilo um escândalo: "Puxa vida como é que muda tudo agora e esse pessoal de esquerda agora...é tudo questão dos pobres, política social?". Eles nunca tinham ouvido falar dessas coisas (E 03).

Agente encontrava oposições de vários lados. Quer dizer, internamente tinha essa linha que achava que era a esquerda que queria assumir tudo. E o pessoal de esquerda de fora, sempre desconfiado com a gente. De fato foi um momento muito criativo, muito conflitivo, com muitas controvérsias, muito controvérsias. Eu diria que foi... vendo nos últimos anos agora a transição democrática, eu tive a sensação de que a gente viveu um pouco essa história antecipadamente a nível do MEC, encontrando resistências e dúvidas das mais variadas (E 04).

De certo modo, o que aparentava estar ocorrendo é aquilo que Muller (1985, p. 181) denomina de "política de antecipação". Os que detinham algum poder de condução do setor tentavam imprimir uma outra perspectiva de regulação, em harmonia com o que a evolução política prenunciava. Aproveitavam-se, para tanto, das "brechas" propiciadas pelos ajustes no projeto de sociedade que o governo proclamava em sua retórica e em algumas práticas.

Não obstante, a intenção subjetiva dos fazedores da política será insuficiente para dissolver o teor autoritário presente nas suas ações. Em primeiro lugar, o suposto agir

democrático nascia condicionado aos controles autoritários do próprio regime, o que, em certo sentido, servia ao referendo do jogo da cooptação então praticado. As decisões do setor educacional, neste contexto, continuavam se processando em uma arena decisória restrita. O caráter de exceção do regime encarregara-se de estreitar ainda mais as poucas possibilidades de influência e participação nas decisões de amplos setores da sociedade civil. Exacerbava-se, assim, o modo excludente pelo qual historicamente vinham sendo articulados os interesses sociais no país.

A inovação, nascida de um grupo restrito da tecnoburocracia, iria caracterizar-se como uma "iniciativa autônoma do Estado", tal como se deram com a formulação das políticas na área social durante todo o período do pós-golpe. Além disto, mesmo em aparente dissonância com as normas do modelo político vigente, tanto os inovadores como aqueles que vão se encarregar da implementação dos programas, aderindo, pois, a princípios democráticos, o fazem através dos filtros das marcas da cultura da conservação, arraigadas nas representações sociais que orientam o seu agir.

Os propósitos democratizantes que se tenta imprimir à educação, nascem, pois, sob o signo destas contradições. Entre as intenções, o plano formal e o real entremearam-se, os valores, símbolos e normas historicamente cristalizados em nossa cultura. Mesmo em aparente confronto com o projeto autoritário em curso, o referencial normativo da política educacional não

estava mudando em termos dos substratos que o articulavam às clássicas formas autoritárias, presentes nas relações sociais do país. É, por conseguinte, desta maneira que os interesses educacionais dos excluídos vão voltar à cena no processo de abertura política: com o tratamento singular que lhes vem sendo conferido desde tempos pretéritos, como se procura demonstrar no capítulo seguinte.

CAPÍTULO VI

RUMOS DA EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA SOB O SIGNO DAS RELAÇÕES AUTORITARIAS

1. AS RELAÇÕES COM A ESTRUTURA DO MEC

A reconstituição do processo que conduziu às definições explicitadas no III PSECD permitem sublinhar as contradições e ambigüidades que o envolveram. Reconhecia-se o direito dos pobres à escolarização. No entanto, tal reconhecimento ocorrera como fruto de uma complexa conjuntura, que permitira a vinda para o centro da cena de uma proposta urdida por segmentos da tecnoburocracia, aliados a consultores de agências externas.

Esta proposta, que foi o ponto de partida da inovação, fora elaborada quase ao término do governo Geisel, e tratava da educação para o meio rural, conforme se viu anteriormente. A ela iriam se juntar outros estudos desenvolvidos na mesma perspectiva dentro do IPEA, mas que não haviam encontrado eco nas próprias hostes governamentais.

Aqueles segmentos da tecnoburocracia encontrarão no governo Figueiredo um espaço propício para viabilizarem suas idéias. Nas frestas possibilitadas pelo projeto de abertura, o grupo se auto-outorga o papel de articulador das demandas

educacionais dos excluídos, a partir de uma concepção peculiar sobre o significado da democratização da escola para estes contingentes. O exercício deste papel desenvolve-se mediado por um sistema de significações que, articulado aos próprios limites de atuação colocados pelo regime, vai desenhar o padrão conservador da política.

Nas entrevistas realizadas, os decisores, ao se referirem ao processo de formação da equipe, enfatizam a articulação do ministro com o IPEA e o apoio buscado junto a esta instituição. As dificuldades de Portella com os órgãos de segurança, portanto, favorecem a abertura de um canal de onde vai fluir a idéia de se priorizar a educação dos pobres:

E o Portella, quando foi anunciada a indicação dele, nós... "como é que nós vamos chegar ao Portella?" O problema é levar esses subsídios todos pra ele tomar conhecimento disso.[...] Eu digo: "Olha, estão aqui os dois volumes dos estudos que nós andamos fazendo e tem mais o esboço do Plano. Dá pra ele ler. Quem sabe?" Assim, na louca. [...] Mas justamente nesse momento, eu não estava sabendo disso, eu fiquei sabendo duas semanas depois: o Portella tentou montar uma equipe no Rio e não conseguiu, porque o SNI deu em cima e ele não conseguiu formar uma equipe dele e não conseguiu juntar uma turma pra dizer: "O que é que nós vamos fazer no ministério?" [...] Ai quando ele se pegou com aquele troço todo na mão, na semana seguinte ele veio pra cá pra fazer os contatos dele aí com a turma do Figueiredo e nos chamou lá: "Olha vai ser o seguinte: isso aqui vai ser o meu Plano." "Isso aí é um esboço, precisa ainda de alguns meses de trabalho em cima disso, pra isso aí virar alguma coisa palpável, porque esse Plano aqui é um Plano de idéias, assim, muito gerais." [...] Então a coisa era desenvolver como linhas prioritárias, zona rural e o urbano(E 03).

Aqui tem um processo anterior de articulação do MEC com a SEPLAN, com o IPEA basicamente. É um grupo de trabalho que vinha elaborando, quer dizer, vinha analisando. A função do IPEA também era avaliar esse processo anterior. É dessa avaliação de intercâmbio com o MEC já havia um documento preliminar.[...] E esse próprio documento era uma autocrítica na medida em que ele tinha uma série de propostas e até

algumas contradições internas etc. Então se partia deste documento que já tinha as prioridades e outro sobre o sistema participativo(E 04).

O Portella não consegue mexer na estrutura do MEC. Ele não a ajusta. Houve muita resistência e ele não conseguiu tirar pessoas, não conseguiu colocar pessoas dele. Havia um problema sério com o SNI que barrava as pessoas do Portella. [...] O Portella sofreu resistências incríveis porque do pouco de pessoas de confiança que ele tentou colocar no MEC nenhuma delas era aprovada pelo SNI na época.[...] Havia um documento que F. havia feito, eu acho que com um grupo, sobre a questão fundamental do discurso do Portella que era um discurso bem mais à esquerda. [...] Então, ele entrou no ministério com essas duas idéias e tentou viabilizar este tipo de coisa(E 01).

Ao abordarem, neste contexto, a definição das prioridades que aparecem no III PSECD, os entrevistados articulam dois conjuntos de proposições:

Conjunto 1	Conjunto 2
Caracterização do ministro como um intelectual brilhante, aberto, que queria fazer alguma coisa pelas populações carentes, mas que desconhecia a especificidade do setor educação.	Caracterização dos componentes da equipe de apoio como aqueles que detinham um saber acerca do setor, sedimentado pela participação de seus elementos, individualmente ou em conjunto, em estudos, pesquisas, atividades em grupos de trabalho de vanguarda, e em experiências concretas, que foram obstaculados ou "engavetados" pela repressão, ou por forças tradicionais.
∩ /	∩ /
Não tem uma proposta articulada e consistente para o setor, mas idéias gerais abertas.	Têm uma proposta consistente com idéias de vanguarda, sedimentadas num saber acumulado, e avalizadas pelas reações que provocaram no <u>establishment</u> .

No conjunto das entrevistas, aquelas prioridades delineiam-se, portanto, ora como obra deste grupo, com base em suas discussões e experiências pretéritas, ora como formulação anterior de alguns, revista e ajustada por todos. Em qualquer das hipóteses, a atuação do grupo na definição e elaboração do conteúdo que se imprimirá ao Plano conjuga-se ao desconhecimento do ministro em relação ao setor, o que abriu a possibilidade de se tentar colocar em prática a inovação pretendida.

Ele [o ministro] tinha um defeito grande de não mexer bem com a administração. Quer dizer, em termos administrativos ele era uma pessoa bastante apagada.[...] O Portella veio mais com a idéia de cultura, ele não sabia muito de educação, naturalmente, mas a capacidade intelectual dele logo matou a charada que tinha de educação, o que era, e ajudei com dados, comecei a conversar e ele conhecia minha maneira de pensar, adotou isso sem maiores problemas. "Vamos tocar o ministério por aí! Cultura", que era muito a imagem dele "e primeiro grau, educação básica, alfabetização", esse negócio ligado como uma contribuição ao desenvolvimento político das classes populares brasileiras.[...] Então, dentro disso aí, aproveitando então um trabalho de A., que tinha uma idéia de privilegiar a linha das periferias, das marginalidades, o negócio lá das marginalidades urbanas e do setor rural, e começou então se delinear essa idéia de que haveria uma coisa voltada para as grandes periferias urbanas e para o setor rural onde o primeiro grau estava particularmente atrasado(E 02).

Fundamentalmente, o Portella tinha a idéia de atender as populações pobres urbanas e rurais. Começa a se discutir o III PSECD em cima dessa questão. [...] e era f. realmente que fazia o discurso do Portella ser introduzido para um processo prático dentro do ministério(E 01).

E a partir desse trabalho nós elaboramos um esboço do III Plano Setorial que ficou parado, porque não tinha como escoar aquilo. Do Geisel para o Figueiredo não houve um mecanismo de transição.[...] Praticamente o Figueiredo entrava pra tocar pra frente os programas que já estavam estabelecidos pelo Geisel, a continuidade da estrutura do Geisel em todas as linhas e aprofundar o processo da abertura.[...] Eu nunca tinha conversado com o Portella e nem sabia que tipo de idéia ele tinha a respeito de educação. Sabia da política literária, da política editorial dele, mas não tinha uma idéia concreta do que é que ele ia fazer com a educação.[...]

Então o Portella quando entrou, nós tínhamos elaborado esse III Plano, centrado no seguinte: as linhas prioritárias de ação seriam zonas rurais menos desenvolvidas[...] e o programa pra atender as periferias urbanas(E 03).

O ministro Portella eu acho que ele foi uma excelente escolha porque ele era um intelectual independente, respeitado. Mas ele saía de uma área que não era área muito de execução. Era difícil para ele. Ele era um literato, um erudito. Então ele formava, junto ao governo, uma idéia de abertura, mas ele não tinha ramificações profundas com a esquerda agressiva. Ele mantinha uma posição de independência mas ele não era, digamos assim, um filiado a grupos de ação. Então, ele representava exatamente um período de transição,[...]mas o planalto se decepcionou com o excesso de independência dele. Também faltava a ele, talvez, um pouco mais de garra nas coisas que ele queria(E 05).

Observa-se, pois, como o IPEA continuava assumindo o papel que lhe atribuíra o regime, embora em novas condições e envolvendo novas relações. No seu interior havia se esboçado uma proposição de política para a educação, muito embora gestada em outro contexto. Não se tratava mais do período em que isto era feito em estreita articulação com as diretrizes da política econômica e segundo um jogo de forças que lhe propiciava recursos de poder para atuar sobre o MEC, de modo a estabelecer os devidos controles. No período de Portella vai se estabelecer uma relação de novo tipo.

Como instrumentos de apoio à gestão deste ministro, em face dos seus confrontos com os órgãos da repressão, migram para o MEC as proposições de política concebidas no IPEA, bem como alguns dos seus quadros, ou seja, pessoas pertencentes à sua tecnoburocracia. Isto ocorre, entretanto, pela identidade de Portella com os conteúdos destas proposições, gestadas sob a influência da nova filosofia de ação das agências externas. Elas continham indicações para que se priorizasse a educação básica

das populações carentes, além de implicarem a veiculação de princípios democráticos e de justiça social, o que se coadunava com os posicionamentos heterodoxos do ministro.

É contraditório, todavia, o espaço político da inovação baseada em tais princípios. O processo através do qual as proposições são consideradas, readequadas e adotadas, tal como revelam os discursos do grupo decisor, dar-se-á através de práticas nas quais se envolvem apenas alguns, e que guardam, portanto, as mesmas características da restrita arena das decisões própria do regime. A inovação que se pretendia democratizante, ia nascendo, assim, sem que se abrissem espaços de interlocução para aqueles que, em princípio, deveriam responsabilizar-se por sua implementação.

Note-se que, nas seqüências discursivas até aqui apresentadas, não há qualquer alusão relativa à participação de elementos da burocracia ministerial no processo de definição das prioridades do Plano, mesmo que a título consultivo ou informativo. Os vínculos de funcionários de carreira do MEC com o projeto do regime autoritário, de partida, restringiam os espaços para esta interlocução. Mas a questão não se atém aos possíveis cerceamentos ideológicos. Outras dimensões são explicitadas pelos entrevistados quando fazem referências às tensões que enfrentaram com a estrutura do MEC.

Ao abordarem, em seus discursos, as dificuldades encontradas no ministério para a realização do seu trabalho, o grupo as articula ao caráter rotineiro e descomprometido das

atividades ali desenvolvidas e às reações dos técnicos a qualquer mudança:

[...]e aí eu aprendi uma coisa na minha vida. Existe na burocracia uma tal de greve branca, em que a pessoa chega, senta na cadeira, bota o paletô lá e não faz nada e isto basta para matar qualquer discurso, não é? [...] O ministério é uma máquina de rotina diária que engole as coisas. A produtividade é mínima e ninguém está preocupado com isso. E o ministro, se também não se preocupa com objetivos, entra e sai sem ninguém notar(E 02).

é fácil fazer um discurso em nível do MEC, é muito fácil escrever um documento. O difícil é mexer com as estruturas que estão lá dentro, com as pessoas, com as cabeças, porque geralmente são pessoas que estão lá dentro há dez, quinze, vinte anos. Então, estão acostumadas a cumprir tarefas, a bater seu ponto mas não a uma inovação(E 04).

[...]o MEC, além de ser conservador na sua questão fundamental, filosófica e pedagógica, era também, na época, profundamente conservador mas no que tangia a qualquer processo de mudança interna, quer dizer, se tornar mais dinâmico, mais ágil, mais atuante(E 01).

Não se está desconhecendo, aqui, as características que envolvem as práticas burocráticas. As resistências à mudança constituem-se em dificuldades que marcam as inovações de políticas em qualquer realidade. O que se sobressai, contudo, no conjunto argumentativo são as representações que este expressa sobre o fenômeno e que irão nortear o modo de tratamento dos conflitos e tensões interburocráticos.

A argumentação, invariante a todos os entrevistados, ao enfatizar, num quase lugar comum, a inoperância e a estagnação da burocracia, garante consistência à omissão de outras relações causais que poderiam estar em jogo: as reações suscitadas pelos novos mentores, por seu desconhecimento ou desconsideração do que se fazia, ou do espaço que lhes era dado, às disputas de

poder subjacentes, entre outras.

Este mesmo conjunto argumentativo vai sustentar a explicitação das distinções entre o grupo de decisores, como se está denominando seus componentes, e a "burocracia do MEC", como eles a chamam:

A primeira razão é porque eu mexia com o sistema burocrático do MEC, eu avançava demais na sistemática de trabalho. Então eu fiz a minha equipe com pessoas que eram alijadas do establishment do MEC porque eram inconvenientes. A minha equipe era de marginais no MEC. Ora, eu já sabia que todo o marginal é competente, porque ele é marginal justamente porque não concorda com as estruturas, [...] e o pessoal trabalhava emendado, sem parar. Ora, isso provocou um mal-estar. O sistema de gerência também era muito inconveniente aos hábitos do MEC, então houve uma reação logo ao meu estilo de administrar [...] não podia fazer o que eu estava fazendo porque era uma ostensiva manifestação de eficiência(E 05).

Agredia também a máquina porque nós nos decidimos numa administração por objetivos. Uma administração por objetivos significa direcionar a máquina não mais para a rotina diária, mas pegar algumas metas e direcionar tudo para essas metas. Então isso dá um ranger de dentes infernal porque todo o mundo se sente atingido. A rotina já não vale mais. [...] O choque burocrático era a violência dentro do ministério. O ministério se sentia violentado, a burocracia se sentia violentada. Ela nunca tinha vivido aquele momento de conturbações(E 02).

Eram pessoas dispostas a um trabalho sério. A gente trabalhava muito. Isso eu lembro. Era a ansiedade de fazer alguma coisa antes que acabasse. Um desejo profundo de fazer. Febre. O pessoal... Isso também chocava muito o MEC, essa questão de trabalhar de noite, trabalhar naquele pique maluco. Então esse conflito foi agudo. No fundo eram reuniões extremamente desgastantes. A gente se sentava na mesa da SEPS [Secretaria de Ensino do 1º e 2º graus] com as outras secretárias...era uma troca de agressões...uma guerra interna...entre o grupo mais de vanguarda, nós, e o grupo conservador... Sempre foi isso...(E 01).

Os valores subjacentes à distinção articulam, de forma progressiva e de acordo com as peculiaridades de cada discurso, a construção de um antagonismo pelo qual o positivo é polarizado

pelas práticas do grupo decisor e o negativo, concentrado nos integrantes da máquina burocrática, os técnicos do MEC:

1º POLO (+)	2º POLO (-)
o grupo nós somos de vanguarda temos compromisso com a eficiência construímos uma proposta renovadora trabalhamos com seriedade queremos uma prática nova no MEC	os burocratas eles são retrógrados têm compromisso com a rotina querem o continuísmo não trabalham afirmam as práticas tradicionais
por isto tivemos dificuldades e não nos aceitaram.	

Estas polarizações não se estruturam linearmente, mas vão se articular, de forma recorrente, ao longo das seqüências nas quais os sujeitos abordam a constituição do grupo, a elaboração dos projetos e programas, as dificuldades que encontraram, as estratégias de que lançaram mão. Constroem, num sistema de oposições, o cenário explicativo de todo o processo: a representação de si e de sua atuação no período afirma-se em articulação à representação negativa dos outros e de seu trabalho.

A fixidez da valoração de cada pólo é, justamente, o que vai garantir coerência à argumentação e às representações construídas. Desta forma, sequer é considerada a possibilidade de um espaço de negociações e de alianças, pois isto suporia o reconhecimento, no outro, de positividade, ainda que potencial, o que redundaria em reconhecer em si a negatividade, ainda que também potencial.

É neste sentido que os "burocratas", "eles", não são reconhecidos como interlocutores das propostas a serem elaboradas para o setor; são obstáculos, empecilhos ao avanço que o grupo pretende. Os inovadores, diante desta percepção, vão agir através da montagem de uma estrutura paralela, o que implicará a dificuldade de enraizamento das mudanças pretendidas.

A montagem de estruturas desta natureza não é estranha aos processos das políticas governamentais no Brasil. Ao contrário. Tem-se, por exemplo, na implantação do Programa de Metas do governo Kubitschek um caso paradigmático de tais práticas, cuja análise é encontrada em Draibe (1985), para citar-se uma situação que ocorreu durante a vigência da democracia política. Em governos locais, isto tem se desenvolvido na implantação de inúmeros programas, tal como nos estudados por Tandler (1991). O mesmo fenômeno foi observado por Azevedo e Nascimento (1986) quando analisaram a política educacional em Pernambuco durante o primeiro governo de Miguel Arraes, nos anos 60, consubstanciada no Movimento de Cultura Popular (MCP).

Chama-se a atenção para os valores que têm orientado estas práticas. Por um lado, estes são indicativos da permanência histórica, dos traços da dominação tradicional que se conservaram na cultura peculiar às estruturas do Estado brasileiro. Isto no sentido que Weber (1982) atribui a esta noção. Neste contexto, os "servidores" tendem a resistir à implantação de inovações, ou à mudança das normas historicamente arraigadas. Mas, por outro lado, observa-se também as marcas desta mesma cultura entre

aqueles que se colocam como inovadores, quando se relacionam com aquelas estruturas, o que é revelado pelos dados de pesquisa que aqui se apresentam.

Ao criarem meios de ação paralelos e justapostos como uma solução, os decisores parecem não distinguir o seu poder pessoal momentâneo das funções públicas que estão a exercer. Tratam-as, pois, como uma construção de propriedade pessoal, como se verificou em relação aos programas em análise. Quando assim procedem, reforçam o caráter antidemocrático dessas estruturas, pelas práticas e percepções autoritárias implicadas em seus procedimentos.

É neste sentido que se colocam as seqüências em que os entrevistados abordam o processo de definição das prioridades do III PSECD e de elaboração de programas e projetos para sua implementação. Tais seqüências invariavelmente mostram a contraposição entre "o agir do grupo" e o "trabalho do MEC". Articula-se, deste modo, novo sistema de oposições complementar ao anteriormente apresentado:

1º POLO (+)		2º POLO (-)
as prioridades do ministro	X	as prioridades do MEC
nossos programas [do grupo]	X	as rotinas "deles"
o meu programa	X	a estrutura do MEC
meu projeto	X	as coisas da máquina
meu estilo de administrar	X	o estilo do MEC

Em tal contexto, o "mandonismo", peculiar ao nosso

universo simbólico, vai se explicitar em toda a sua plenitude. Subliminarmente, é justificado em função do fim maior que o grupo atribui aos seus objetivos: *o atendimento das populações pobres, a contribuição ao desenvolvimento político das classes populares, o fortalecimento da educação básica*. Subjaz a este sistema de oposições valores que, atualizados e adaptados, demonstram a predominância de um agir excludente. O personalismo se destaca quando se procura atribuir um caráter individual à gerência de serviços públicos.

Em nome desses objetivos, restringe-se qualquer possibilidade de negociação, bloqueando-se a abertura de espaços permeáveis a mudanças. Inexiste a possibilidade de posturas democráticas nas relações com os funcionários do MEC. Desconhecendo-os nesta dimensão, a tendência é reforçar a inércia do serviço público, contra a qual o grupo afirmara se opor.

Quando o assunto são as estratégias utilizadas para a operacionalização das prioridades e as justificativas para a criação dos dois programas especiais - Pronasec e Prodasec -, volta a ser recorrente nos discursos a ênfase nos conflitos interburocráticos. Estes programas teriam sido criados à margem da Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus (SEPS), órgão que tinha por atribuição institucional a responsabilidade pelo ensino básico. A direção desta Secretaria não era confiável à equipe. Desconhece-se, portanto, a possível experiência aí acumulada pelos funcionários de carreira. As tensas relações que se estabelecem entre o gabinete do ministro e esta instância levam os decisores a infringir a norma legal e a criar uma estrutura

paralela. Subtrai-se, assim, da SEPS o poder de gestão sobre o Pronasec e o Prodasec.

As seqüências dos discursos que tratam dessa questão caracterizam-se pelo estilo alusivo ou cumulativo da argumentação, por um maior número de pausas e pela tentativa de junção, ou seja, de aproximação, na frase, de duas idéias opostas, construindo um núcleo argumentativo contraditório. O tema vai sendo anunciado alusivamente ao longo dos discursos, justificado, de forma recorrente, tanto pela contraposição da eficiência do grupo e de suas propostas à ineficiência dos burocratas, quanto pela impotência do ministro para designar seus assessores. Este recurso, no entanto, não é suficiente para reduzir as contradições que mobiliza. Sua enunciação, por conseguinte, vai ser construída com características que cumpre destacar, pelo conflito potencial que expressam:

Aí é que é!...Os programas, normalmente deveriam ir para a SEPS...Mas A. não tinha demonstrado capacidade administrativa e B. não tinha conseguido derrubar A...Então, a solução...o ministro, inclusive eu dei uma injeção: "Rapaz, ministro é poder!...organograma não vale coisa nenhuma, cada ministro faz seu organograma. Então faz um organograma subordinando ao Gabinete do ministro ou à Secretaria Geral... sob teu comando e pronto! Porque é um programa que envolve a todos"(E 05).

Então o Portella tenta fazer andar o MEC até através de estruturas paralelas e quando ele não consegue mais andar, ele cria os dois programas próximos... assim, e transforma os dois programas nessas prioridades do Ministério da Educação para as populações pobres rurais e urbanas.[...] Mas no fundo ele teve onde se amparar no MEC, o que se traduziu nos dois programas... [em tom quase inaudível] esvaziou a Secretaria de 1º e 2º Graus e o conflito interno se gerou a partir disto. [...] A grande rejeição da época foi evidentemente da SEPS. Os programas deveriam ter acontecido pela SEPS. Não devia haver outro lugar.(E 01)

A criação dos programas corresponde exatamente a uma saída dessa burocracia. Porque se eles fossem localizados numa daquelas secretarias tradicionais, ali, aí eles se diluíam na burocracia... Então foi criado, quase como um processo paralelo... bem mais flexível, bem mais ágil com o decisor perto do ministro...[...] a gente achava que não era o caminho indicado, que se devia fortalecer as bases e não fazer esse tipo de coisa, enfim, mas foi a estratégia adotada.(E 04)

Numa clara expressão do mandonismo, infringiam-se as normas para que fossem impostas as soluções democráticas. Poderia se argumentar que essa estrutura fora montada a serviço do regime autoritário ainda em vigência. Não obstante, o que se está questionando é a propriedade do uso do mesmo agir autoritário para se impor os supostos princípios democráticos: *"Rapaz, ministro é poder...organograma não vale coisa nenhuma" [...]*.

O significado que se atribui ao papel daqueles que detêm algum tipo de poder não é uma novidade. Há muito encontra-se enraizado em nossa cultura, legitimando o exercício do poder de mando segundo parâmetros autoritários. A partir dos elementos fornecidos por este filtro é que se mudam procedimentos num toque de mágica, ao sabor das prioridades que cada gestão confere à condução dos negócios públicos, e de acordo com seus interesses particularistas. A contínua violação de regras e normas, historicamente, vem impossibilitando que estas se institucionalizem, de maneira que os espaços de negociação e de ação se estabeleçam segundo os parâmetros do jogo democrático.

É através deste mesmo contexto valorativo que os entrevistados abordam as estratégias utilizadas para garantir os recursos dos programas sob sua gerência. Eles não negam o

caráter impositivo destas estratégias e, por conseguinte, das suas relações com a tecnoestrutura do MEC. No entanto, são hesitações que imediatamente se reduzem, dada a coerência lógica dos seus argumentos acerca da validade, importância e necessidade destes programas e pelo estilo enfático com que é afirmada a inexistência de outras alternativas para a obtenção dos recursos:

Então, tínhamos que ser conseqüentes com esta proposta toda, fortalecer as bases. Então a concepção dos programas foi motivada basicamente por isto. Primeiro, há uma definição com novas prioridades. Se não converter em recursos financeiros, fica novamente um belo discurso feito aqui e inconseqüente. Tem que canalizar recursos para isso. Por isso houve uma intervenção direta no FNDE¹ [...] Todo esse recurso que ficou pendurado assim, de repente, ele foi absorvido pra que? Pra o programa rural e o urbano. Então, houve, de fato, uma intervenção. Foi nesse momento que doeu internamente, porque até ali era um discurso bonito; [...] Quando houve a intervenção direta no orçamento, aí se sentiu a coisa pra valer. Ou seja, o rural e urbano são prioridades dos recursos e não pelo lado só do discurso. [...] Quer dizer, definiu-se no Plano quais eram as prioridades, e então é para aí que vão os recursos. E é aí que o pessoal levou um susto e viu que a coisa era pra valer(E 04).

Então eu bolei um ataque. Um belo dia de manhã eu falei: "Portella vamos sentar aqui, chamar a B. de surpresa, que ela vai dizer se tem ou se não tem dinheiro na tua cara e eu vou passar, um por um, os programas do FNDE." Então, ela chegou lá sem saber do que se tratava e eu disse assim: "traga todos os documentos do FNDE, vamos conversar, fazer uma conversinha informal." Ela veio, sentou e aí começou: "Nós queremos saber do dinheiro disponível no FNDE". Ela disse: "Não..."; "Nós queremos ver, um por um, os programas e você vai dizer, um por um, o que está e o que não está comprometido." E qual não foi a nossa surpresa. O FNDE estava comprometido sim, mas havia uma margem de manobra imensa, dava para financiar perfeitamente os programas. Mas aí é a tal da rotina diária, né? B. ficou meio espantada, meio chateada. [...] Então ela começou a ceder e aí tivemos alguma folga em termos de manipulação orçamentária(E 02).

Essas práticas, por seu turno, vão ter implicações

1.Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

concretas no padrão que assumirá a política, em face dos valores pelos quais se construía o seu referencial normativo. A violação das normas, o *golpe nos recursos*, enfim, as formas de tratar os conflitos com a tecnoburocracia do MEC estavam refletindo uma concepção peculiar acerca dos pobres e da sua educação.

Os excluídos possuem esta condição, entre outros fatores, por não estarem incorporados ao sistema formal de ensino ou por integrá-lo precariamente. A problemática encerrada na sua escolarização requerera uma operação de definição social desta realidade, cuja estruturação não se dera independente das representações sociais próprias dos decisores sobre a questão. Estas representações, por sua vez, não poderiam deixar de estar vinculadas aos valores, normas e símbolos que vinham garantindo a integração da sociedade e, portanto, ao modo através do qual, historicamente, têm sido articulados os interesses sociais (Jobert, 1988).

Neste contexto, ao se considerar princípios democráticos, concebe-se um tipo de solução para educar a população "carente" que implica a criação de um espaço próprio ou especial, materializados nos programas. Estes, ao mesmo tempo em que se constituem enquanto tal, são produto das tensões interburocráticas, como também um mecanismo de sobrevivência do ministro e sua equipe. Indiretamente, vai se urdindo uma trama perversa.

O Pronasec e o Prodasec não são implementados mediante os canais rotineiros que dão concretidade à política educacional.

Não se tenta, para tanto, criar ou modificar estes canais, de modo a que se adequassem às necessidades desta clientela. Bloquea-se, neste processo, o espaço dos pobres na estrutura montada para as ações correntes do sistema de ensino. Dificulta-se, deste modo, as possibilidades do seu acesso à escolarização básica nesta instância. Para os excluídos, pois, restará uma estrutura de educação paralela, ou marginal.

A duplicidade havia, evidentemente, porque nós não tínhamos como parar uma história e simplesmente começar outra, não existe isso e nem nós poderíamos ser tão radicais. Nós tínhamos, obviamente, de deixar correr as ações de apoio ao primeiro grau normal, a ligação do MEC com os estados, evidentemente, mas enfiar, também, como uma cunha a nova orientação. Então, aí há um grande problema: como cuidar das duas coisas? Porque uma existe contra a outra(E. 02).

Surgirá, em conseqüência, duplicidade de intervenção e fragmentação das ações. As prioridades definidas pelo MEC desaguarão numa ambígua estrutura paralela. Não terão substância neste ministério e nem se enraizarão nas máquinas administrativas locais. Ficarão à margem, tanto quanto os seus destinatários.

2. AS RELAÇÕES COM AS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO NOS ESTADOS

Ao entrar no ministério, Eduardo Portella apoiou-se nas prioridades educacionais que o grupo havia definido: a educação básica, voltada para o atendimento da população carente rural e urbana, deveria se constituir na marca da sua gestão. A

manutenção da coerência entre estas prioridades e a filosofia de ação em que se respaldaram implicava novos procedimentos. Descentralizar o processo decisório e estimular o planejamento participativo eram meios de viabilizá-la. Isto significava articular, em novo padrão, as relações intergovernamentais entre a esfera central e a local.

Inspiradas nas propostas educacionais das agências externas, a "descentralização e a participação" inseriram-se contraditoriamente na conjuntura política em que vigoravam os controles centralizados próprios do regime de exceção. A esta contradição articularam-se e imbricaram-se as decorrentes do filtro do sistema de significações com o qual o grupo decisor tratará dos processos participativos.

Definidas, na substância, as diretrizes que seriam imprimidas ao ministério, restava formalizar a sua normatização. Esta viria a ser consubstanciada na elaboração do III PSECD e, em seguida, na criação do Prodasec e do Pronasec, veículos utilizados para rearticular as relações do MEC com as unidades federadas.

Para a construção formal daquele Plano monta-se uma estratégia: a socialização das prioridades com as secretarias estaduais de Educação (SEEs) através de encontros nacionais e regionais. A intenção é clara. O espaço de participação aberto tinha seus limites. Estes circunscreveram-se nas prioridades que já estavam definidas:

Este encontro, portanto, é um encontro em que a descentralização e a regionalização deverão ser palavras orientadoras. Ele está basicamente voltado para a educação de base, para a educação básica, porque ele tem um compromisso social muito grande, e entende que o Brasil tem um índice de pobreza ainda por vencer, particularmente localizada nas áreas rurais ou nas periferias urbanas e, certamente, esses dois espaços, o rural e o urbano da periferia, nos indicarão ou ordenarão as nossas prioridades. (Portella, in MEC/SEG, 1979, p. 17)

As seqüências discursivas nas quais os entrevistados abordam as relações intergovernamentais permitem evidenciar as contradições nelas presentes. Estas contradições não se mostram de imediato. Vão se delineando ao longo dos trechos que dão conta destas relações, na medida em que são confrontados e comparados. No limite, exprimem os valores subjacentes às ações desencadeadas, revelando o mesmo fenômeno: o caráter conservador e excludente de suas práticas e, portanto, da própria inovação.

As restrições à atuação democrática do grupo são por ele reconhecidas e atribuídas ao momento político que se vivia. Mediante um discurso laudatório, entretanto, a própria atuação é enaltecida. Vai se evidenciando, neste contexto, como as pretendidas mudanças naquelas relações assumiram um caráter impositivo.

Nós queríamos um processo, começar um processo participativo entre aspas, porque ainda não é uma participação total no sentido da decisão, de participar das decisões do poder em si, porque a participação implicaria na sociedade civil como um todo participar [...] Então nós tentamos o primeiro passo com a participação que nós chamamos com "os sócios do poder." [...] Era uma tentativa de mudar. Agora a gente tinha consciência que estava mexendo com "sócios do poder" e isso implicaria em ter acesso direto à sociedade civil. Mas, qual é o interlocutor do Ministério da Educação na sociedade civil? [...] Foi essa argumentação toda que levou a gente a tentar um novo tipo de relação com os estados, com as unidades federadas. [...] E como a relação do MEC com as

unidades federadas era uma relação dominadora, - especialmente para o Norte e Nordeste, menos Sul porque tinha recursos próprios e a grande prioridade de periferia urbana e rural era mais Nordeste do que Norte e do que Sul- então vamos aproveitar o próprio mecanismo existente de dominação e dependência e criar um mecanismo forte, mas suficientemente flexível para que os estados decidam internamente[...] Esse foi o modo que encontramos de ampliar a sociedade para essa proposta de uma participação ainda a nível de "sócios do poder". E ela ampliou bastante.[...] O nosso grande aliado estava aqui, eram os estados. Nós queríamos mexer na burocracia do MEC, através da pressão de lá. Essa era a razão dos Encontros Regionais, onde o MEC ia se confrontar com os estados.[...] Quer dizer, era o caminho que a gente tinha para mexer na burocracia do MEC através de lá, dos estados(E 04).

Houve aí uns cinco ou seis seminários regionais organizados por C. que foram muito importantes porque nós tentamos convencer as regiões a colaborarem com o Plano. E aí vinha também uma história sobre participação e tal, e convidamos todo mundo, desde as estruturas básicas locais dos estados até a universidade e tal, que não queria participar. Mas os secretários de educação iam, assim como vieram também a Brasília [...] Até que neles a gente tinha um apoio interessante, havia vozes dissidentes evidentemente [...] E eu achava aqueles troços bastante produtivos porque era uma maneira da gente ir sedimentando as idéias e também convencendo o ministério. Se o ministério não queria fazer conosco, a gente dizia que os secretários queriam. [...] Mas eu tive que tirar D. no decorrer do programa por que ele era agressivo demais. Então ele chegava e peitava: "vai ser assim e acabou e tal". E tirava aquela retaguarda nossa de que tem que ser participativo. Nós fazíamos, inclusive, um discurso de legitimação baseado um pouco nas idéias de participação. Fizemos pela primeira vez aquelas reuniões regionais, [...] coisa que nunca tinha havido(E 02).

O III PSECD, num Seminário, foi aprovado por representantes de toda a nação brasileira, foi aprovado com todas as secretarias de Educação. Havia um referendo profundo na questão ideológica do PSECD com os planos porque o PSECD tem muito claro a questão das populações rurais e urbanas [...] A idéia era que os seminários com os grupos de vanguarda dessem sustentação aos programas [...] Foi na época uma estratégia. É lógico, se nós não conseguimos a questão interna e isso trazia um conflito muito agudo, nós temos que botar o povo na rua.[...] Se fazia a coisa com as universidades e mais do que isso, fazia os seminários localizados no Nordeste porque a questão era no Nordeste. São Paulo jamais precisava do Pronasec ou do Prodasec(E 01).

Auto-outorgando-se o papel de articulador das demandas

educacionais dos excluídos, o grupo desconhece, mesmo que potencialmente, o arco de interesses presentes no setor educação. Inexistem as categorias profissionais com este envolvidas e, muito menos, a própria clientela dos serviços educacionais. *O ministério não tem interlocutores na sociedade civil.* A mesma escala valorativa encontrada na relação com a estrutura do MEC explicita-se nas relações com as secretarias estaduais de Educação. A validade, importância e necessidade do que foi proposto, justificam todas as práticas.

Os discursos deixam patentes as suas contradições. Os secretários de Educação dos estados (de governos indiretos) são utilizados para reforçar a necessidade e a propriedade da inovação criada. São alçados à condição de legítimos *representantes de toda a nação brasileira*, por terem aprovado o Plano. Em outras seqüências, porém, reconhece-se os próprios limites desta condição, e os secretários como obstáculos à ação do grupo.

Movimentando-se nas brechas que o projeto de abertura controlada permitia, o grupo tentava ampliar a arena das decisões. A democracia que vinha do "alto" comportava espaços, apenas, para que esta arena fosse compartilhada com os *sócios do poder*, ou com as elites do sistema de ensino representadas pelas universidades. Todavia, mesmo contrapondo-se ao "autoritarismo do regime", os decisores o reforçam a partir das suas concepções sobre a própria "atuação democrática".

A participação é dirigida e imposta. No limite, é

instrumentalizada como o meio de garantir a sobrevivência do grupo e do ministro diante das tensões com a estrutura do MEC. *Tentamos convencer os estados a colaborarem com o Plano; se o ministério não queria fazer conosco, a gente dizia que os secretários queriam; a idéia é que os seminários dessem sustentação aos programas,* são seqüências que explicitam a argumentação.

Há que se considerar o outro pólo dessas relações: dirigentes de secretarias estaduais de Educação naquele período. A significação que estes fazem destas relações vai ao encontro das análises apresentadas, como exemplificam os discursos abaixo:

Aí volta a questão para a coisa do Prodasec e do Pronasec, né? [...] Esse Plano Setorial, dentro desta linha... o MEC montou uma estratégia para discussões regionais. Então, a do Nordeste foi em Natal; nessa ficou bem clara a questão do urbano e do rural, e aí as discussões começaram. Eram dois planos: um plano para a zona urbana e um plano para a zona rural que era a grande partição de um Plano naquela época para a educação. E não se poderia... Tinha que montar uma estratégia para o urbano e uma estratégia para o rural. E aí as discussões começaram. Como articular, então, as coisas? As coisas não são isoladas. Mas foi a posição mais forte, a de separar o urbano do rural- eles levavam um trabalho já feito e tal... Eles foram fazendo negociações, empurrando e então, no fim, já não tinha muita gente, o pessoal já cansado - e foi aprovado assim como prioridade, né? Mas aí o MEC pôde montar os seus dois grandes programas: Pronasec e Prodasec, um que era periferia urbana e outro rural [...](E 17).

[...] E as discussões no MEC, embora as diretrizes em geral chegassem de lá pra cá, e chegam... eu acho que até ainda hoje não mudaram... Mas a discussão já era mais aberta, embora você sentisse muita reação. Você tá numa área social, por exemplo, e o que parece é que Brasília está com as idéias mais avançadas, e não é. E você tem que seguir essas idéias. Quer dizer, era o autoritarismo das idéias. [...] Agora já se abria mais as discussões com os estados; de se buscar que os estados trouxessem alguma coisa... Já se percebia uma busca, embora o MEC não aceitasse que se fugisse muito daquelas diretrizes. As diretrizes tinham que ser aquelas. Agora em termos das ações você podia ter mais abertura(E 18).

Mas tinha um grave defeito do ponto de vista do MEC e esta foi uma das grandes discussões que tive com F. que é muito incisivo. Ele fez uma pergunta assim à queima roupa: "Porque você é contra os programas do MEC?". "Não, eu não sou contra os programas do MEC, é o MEC que está desconhecendo a realidade do estado. O MEC não está conhecendo a totalidade dos programas e dos recursos da zona rural. Não estou lidando com o Pronasec como se fosse a totalidade, o todo, ele é só uma parte." E era isso, era muito impositivo...(E 22)

A posição do MEC, hierarquicamente superior às secretarias de Educação dos estados, possibilita que se tente a imposição das normas e que se pratique o jogo da cooptação. A nova articulação que se pretende é utilizada para impor as decisões aos estados de modo que se *tornem os seus aliados*, tentando-se *convencê-los* a colaborarem com o Plano e a *sustentarem os programas*. O controle centralizado das decisões fundamentais e dos recursos são os meios. A sistemática que se estabelecera no início do regime continuava em vigência.

É oportuno lembrar as características dessa sistemática. A alocação centralizada dos recursos subtraía o poder decisório das outras instâncias administrativas. Abrira-se, deste modo, o espaço para a exacerbação das ações supletivas do MEC visando atender a escola básica, o que permite o controle impositivo das esferas locais. A pluralidade de programas e projetos especiais criados durante os governos militares vinha viabilizando esta prática. A manutenção dos sistemas de ensino implicará a obtenção dos recursos federais e, portanto, o acatamento das regras estabelecidas nesta instância.

É neste mesmo quadro que vai se situar a inovação pretendida. A liberdade dos estados restringe-se a construir seus

projetos, desde que não fujam às linhas prioritárias concebidas pelo Prodasec e pelo Pronasec. As secretarias foram chamadas a opinar sobre o que já estava definido. Na abertura controlada, a "democracia" é imposta de cima para baixo e os conflitos interburocráticos se reproduzem na articulação entre o nível central e o local. As representações que o grupo decisor faz de si mesmo e de suas práticas fornecem o sistema valorativo que as justificam:

O que acontecia nas secretarias de Educação praticamente era o retrato do que acontecia no MEC. Nós juntávamos pessoas de vanguarda. A gente impunha isso e eu lembro que era uma briga muito grande com os secretários. Teve uma vez que esse rapaz que cuidava da escola de pesca de Maceió, eles não queriam aceitá-lo [...] Então a gente falou: "Olha secretários: ou fica com ele ou não vai dinheiro porque isso é uma perseguição que não tem nenhum cabimento. Então acontecia e se repetia, mais ou menos, esse tipo de coisa. A gente com o recurso, que era um recurso até significativo, interferia nessa questão local. Você chegava às vezes: "Olha, tem o fulano na Universidade"... porque se tentava acoplar as universidades também a nível local. A gente sentava para assinar os convênios e era uma briga terrível entre as secretarias de Educação e as universidades. As vezes a gente até perdia a paciência nessa questão e às vezes a gente impunha de forma dirigida o processo de formação dessas equipes. A gente se sentava e falava: "Olha, tem que entrar esse grupo, estas pessoas devem entrar". Mas o conflito interno era semelhante ao MEC(E 01).

As cartilhas, por exemplo, eram muito interessantes no Pronasec. A gente tinha a idéia de que se ia fazer as cartilhas nordestinas. Obrigatoriamente nos teríamos que fazer [...] Mas as cartilhas saíram. E teve uma boa, a do estado tal foi muito boa porque foi E. quem fez. Quer dizer, eu catei a E. e disse a ela: "Você vai ter que fazer". Foi uma briga muito grande porque a secretaria rejeitava muito ela[...] Mas E. era uma mulher muito jeitosa. Ela tinha uma força muito grande. Ela também achava: "Olha, eu só faço isso através da secretaria." Porque ela sabia, nós também sabíamos, que precisava emprenhar lá dentro esse tipo de coisa(E 05).

Contraditoriamente, utilizam-se os mesmos canais e mecanismos de controle sobre os estados - montados pelo regime

autoritário - na tentativa de se viabilizar um tipo peculiar de descentralização e de participação. Seus parâmetros, portanto, acabam por ser o próprio autoritarismo.

É importante ter presente a significação que o grupo de decisores atribui ao espaço adequado para a educação dos excluídos, e que vai se refletir no referencial normativo da política e no padrão que esta irá assumir. Eles partem da constatação de que a estrutura formal do sistema de ensino não é apropriada, ou não tem o lugar pedagógico compatível, para absorver a população pobre e carente. Este é um velho problema que começou a se manifestar desde quando teve início a constituição do nosso sistema educacional, e que permanece até os dias presentes, tal como foi tratado nos capítulos II e III desta tese. Com base nesta constatação, a solução concebida pelos decisores, não foi, no entanto, a de tentar mudar ou adequar aquela própria estrutura, de modo a que se tornasse compatível com as necessidades educacionais da clientela.

Na busca da estruturação do que concebem como um espaço democrático - de acordo com a significação que atribuem ao que seja "democrático" -, criam a solução alternativa e paralela ao sistema formal. Procuram, assim, *impor, emprenhar, ou enfiar como uma cunha* a nova orientação, já que se colocava a dificuldade de "*cuidar das duas coisas*", pois "*uma existe contra a outra*".

Estas percepções e práticas, por seu turno, têm

subjacentes as representações sociais sobre os subalternos que predominam na realidade brasileira, articulando-se, assim, ao modo como estes se inserem nas relações sociais mais amplas. Esta dimensão vai aparecer com maior nitidez nas relações dos decisores com a clientela dos programas. Aparecerá, também, nos discursos dos implementadores nos espaços locais: dirigentes de secretarias de Educação e técnicos que deles se ocuparam.

3. AS RELAÇÕES COM A CLIENTELA

Nas intenções subjetivas dos formuladores da política evidenciara-se o propósito de orientá-la por pressupostos democráticos. De acordo com o sistema de significações que rege suas práticas, vão tentar colocar em novos rumos as diretrizes educacionais, o que implica a imposição de novos parâmetros às estruturas administrativas centrais e locais.

Ao considerarem, no contexto da abertura política, a questão dos direitos dos pobres à educação, vão tentar, também, o uso de antigas formas de articulação dos interesses sociais, prevaletentes no período de vigência da democracia política, no pré-64. Isto vai se exprimir no modo de tratamento "populista" que procuram imprimir à relação com a clientela. Esta prática, que já estava se delineando quando se desconhecera os canais institucionais próprios e rotineiros da operação da política, procurando montar uma estrutura paralela, vai se evidenciar com

com maior nitidez nas seqüências discursivas analisadas a seguir.

Arvorando-se de tradutores das demandas dos excluídos, este segmento da tecnoburocracia continuaria praticando, com toda a plenitude, o "ventriloquismo", ou a "intermediação de interesses" sem terem a legitimidade da "mediação" (Oliveira, 1988b, p. 287). A significação que o grupo de decisores atribue a este seu papel apóia-se em valores que tendem a ratificar a própria desarticulação. Nas representações que fazem do outro - "dos pobres ou dos carentes" - subjaz a consideração destes em sua situação de inferioridade, e não em sua alteridade enquanto diversidade.

Não se podia falar abertamente [...] mas já se colocava nas entrelinhas, [...] aqui e ali, a importância da organização civil, do associativismo, do movimento da própria sociedade e tal, um pouco resumido na idéia de que não dá pra enfrentar a pobreza sem o pobre. É preciso que ele apareça como sujeito da coisa e tal, e a educação é uma maneira de transformá-lo num sujeito histórico não é? [...] nós queríamos reconduzir aquilo para uma idéia de educação de base de uma educação que fornecesse alguma... algum instrumental à população para que ela pudesse, aos poucos, com a história, se transformar em sujeito histórico (E 02).

O local, a instância local passou a ser vista como uma idéia de comunidade rural. Então surgiu essa história: "Não, você tem que desenvolver a comunidade local". [...] Aqui começou a ter uma discussão bizantina danada: "Esse plano curricular, o plano de ensino, tem que ser discutido com a comunidade porque assim a cultura da comunidade vai permear o currículo". [...] O currículo tinha que ser baseado na subcultura. Mas não existia comunidade orgânica, não é? Você tinha algum processo de identidade a nível local e essa própria identidade estava permeada por essas velhas relações clientelísticas. [...] (E 04)

A educação comunitária foi apropriada pela direita durante o andamento dos programas. Quando nós começamos a educação comunitária era um componente profundo de um grupo progressista que conseguiu se interessar em levar uma nova visão para o povo. [...] A gente estava pensando em educação rural como mudança mesmo. A nossa educação pelo trabalho passava obrigatoriamente pela sindicalização, pela formação de grupos comunitários participantes, de agentes de mudanças. Não

era esse mesmo treinamento de formação de mão-de-obra, de trabalhar nisso. Muito pelo contrário. Era uma questão política de reestruturação desses grupos rurais para uma ampliação de sindicatos atuantes etc.(E 01).

Isso é bem o exemplo daquilo que a gente queria demonstrar: Vamos primeiro dar condições ao pescador para que o peixe dele seja corretamente valorizado [...] Então ele é amarrado em dependências. Então, vamos cortar todas as dependências dele; vamos botar uma fábrica de gelo para entregar ao pescador; vamos fazer barco pra ele. E demos muita liberdade aos grupos estaduais de adaptarem os objetivos às situações concretas [...] Mas, como nós saímos cedo, não pudemos continuar o corte das amarras anteriores(E 05).

A despeito da singularidade de cada discurso, as seqüências argumentativas vão revelando a mesma visão: eles, os pobres, são incapazes. Tem-se, neste contexto discursivo, um outro sistema de oposições:

1º POLO 1º (+) POLO (+)

2º POLO 2º (-) POLO (-)

nossas intenções (do grupo)

estávamos tentando mudar
as suas condições de vida

estávamos tentando a sua transformação
em sujeitos políticos

estávamos fornecendo-lhes uma nova
visão de mundo

eles (os pobres)

não têm potencial de luta

não constroem a história

precisam ser tutelados

por isto tínhamos que decidir por eles

Os valores subjacentes a este sistema de oposições articulam-se àqueles que vêm orientando as relações sociais no Brasil e, por conseguinte, o próprio processo da regulação estatal. Considerando-se os pobres como inferiores, tem-se a

justificação para que sejam tutelados. A estrutura paralela que se tenta montar estava, pois, pressupondo um tutelamento da clientela.

Através do III PSEDC e dos programas expressara-se o propósito de reconduzir a educação dos excluídos para um novo padrão. Respeitando-se o seu universo cultural, dever-se-ia propiciar o seu processo organizativo e a melhoria das suas condições de renda, enquanto elementos incorporados à própria prática educativa. Esta era a solução prevista para que o acesso à educação contribuísse para integrá-los à condição de cidadãos.

No entanto, a cidadania assumirá uma conotação coerente com aquele universo valorativo. Esta não é concebida como fruto de uma conquista, mas como um legado que, contraditoriamente, seria "doada" pela tecnoburocracia e, portanto, pelo próprio Estado. Tem-se, aqui, uma das dimensões da "cultura da dádiva", tal como a denomina Sales (1992).

Na esfera local, por outro lado, a inovação passará pelo filtro de um outro sistema de significações: aquele que lhe atribuem os decisores em nível das secretarias de Educação e os técnicos que vão viabilizá-la junto à população alvo.

As tensões que se identificam entre os dirigentes neste nível e o grupo de decisores da instância federal têm por substrato o mesmo sistema valorativo: a condição inferior da clientela com a qual deveriam lidar. Ao abordarem em seus discursos as dificuldades com a implementação dos programas, diretores da Secretaria de Educação de Pernambuco no período são

unâmines em afirmar as conturbações que estes provocaram na máquina. A estrutura administrativa local não se encontrava devidamente aparelhada para aceitar a nova imposição do MEC. O acesso aos recursos, portanto, implicaria montar uma estrutura paralela à da sua rotina.

Esses programas foram momentos críticos porque se dizia sempre que eles adicionavam um trabalho... As próprias equipes se retraíam, era um trabalho a mais, um trabalho difícil. A Secretaria nunca fez trabalho com comunidade, então precisamos trazer pessoas...Então precisamos trazer pessoas, então se construiu uma necessidade, certo? [...] Então aí a educação teve de discutir, pela primeira vez, sem saber bem o que era, o rural e o urbano. Aí não era mais a escolinha da zona rural que fica no campo bucólica... era outra coisa. Se dizia: "são problemáticas". Aí é a questão das políticas públicas, né? (E 22)

No momento em que os técnicos foram para as áreas mais miseráveis em termos de condições sócio-econômicas, aí então começou a surgir todo tipo de problema porque ninguém tinha preparo para lidar com a pobreza. Na medida que a participação foi estimulada e começaram as pressões... aí, a gente chegou ao ponto de ter de rediscutir todos aqueles encaminhamentos.[...] Nem a escola nem os técnicos estavam prontos para trabalhar com aquele tipo de clientela(E 18).

A gente tinha a linha geral, a gente tinha a filosofia do programa, mas a forma de vivenciar esta filosofia a gente tinha que criar. Então, na hora da prática era muita dificuldade...Quer dizer, de repente a gente tinha uma realidade diferente; a gente tinha que ver que existia um segmento da população que estava marginalizado do setor, do atendimento da educação e que estava marginalizado fundamentalmente pela forma como a gente estava interpretando esse direito de todos(E 20).

Chama-se a atenção para o referendo que estes contextos discursivos fazem de um fenômeno. Eles confirmam a inexistência de um lugar para a população "carente" no sistema formal de ensino: ela lhe é estranha. Considerá-la como clientela significava a *criação artificial de uma demanda ou necessidade*. Independente da Secretaria de Educação ser a responsável pela

oferta universal de um serviço público, assume-se, contraditoriamente, que *as escolas e os técnicos não estavam preparados para trabalhar com a pobreza, ou que escola e comunidade são elementos opostos.*

Não se pode, todavia, tratar estes contextos discursivos desarticulados das diretrizes centrais. A partir da instância federal impunha-se um tratamento diferenciado para os excluídos. A negação do seu espaço no sistema formal somava-se a imposição de atividades que, necessariamente, teriam de extrapolar as funções rotineiras do processo ensino-aprendizagem próprias da estrutura em vigência:

Nós vamos assumir o risco do dualismo educacional, de correr o risco de chegar à escola pobre. Queremos, porém, insistir na necessidade de uma educação diferente, não necessariamente pior (pode ser melhor), deixando de lado certas propostas românticas que cuidam da população brasileira, como se nela não houvesse distinções de classes (MEC/Prodasec-Urbano, 1981, p. 76)

Daqui é que surge, então, esse conceito de escola-produção, é que surge o núcleo do Prodasec. Então, quem trouxe a idéia foi G. que também era daqui [do IPEA]... ele estava aqui também. E ele estava preocupado... Aí a preocupação era ligar... nós estávamos mais preocupados, propriamente e praticamente, com o núcleo educativo, educativo e cultural, estava muito envolvido com essa noção de cultura. E G. dizia: "Não adianta vocês mexerem nesse nível porque o pessoal pobre tem que ganhar a vida, então tem que aprender a ganhar a vida" (E 03).

Aí eu decolei o programa e fiz uma primeira proposta que cria educação-produção que dá um sentido de inserção da economia do social, o papel social da educação, que foi a idéia de educação-produção. [...] Não adianta você falar em educação para quem não tem o que comer, isso é burrada, não tem sentido. Você tem primeiro que resolver o problema da barriga dele. Não é pela via da alfabetização que se vai resolver o problema dele; você tem que atacar simultaneamente as duas coisas. Ou, talvez, primeiro tirá-lo duma miséria total [...] O que tem de inovador no Pronasec é a relação educação-trabalho, tentando o processo de democratização. [...] A

educação no Pronasec tinha um sentido muito mais amplo de mudança na pessoa e era uma tentativa muito de soldar o econômico do homem à educação (E 05).

Segundo tal concepção, o sistema regular de ensino não é o lugar, ou não possui o espaço adequado para que os pobres usufruam do seu direito à escola básica. Em decorrência, para incorporá-los, são as próprias ações educativas que devem comandar a resolução de todas as suas carências, tarefa inusitada para aquele sistema em qualquer situação. Como poderia a política educacional, por si só, atender o conjunto das necessidades e carências que aflige a população pobre? É neste contexto que o processo educativo "diferente" exigia que fosse montada uma estrutura paralela e, portanto, à margem da função precípua do sistema: fornecer os serviços que efetivem a escolaridade básica.

Ações assistencialistas e compensatórias acabariam por prevalecer sobre aquela função. A impossibilidade do próprio MEC de potencializar atividades dessa natureza vai resultar na fragmentação de recursos e no caráter tópico e pontual da intervenção. No lugar, pois, de se abrir o aparelho educacional, buscando democratizá-lo através do seu fortalecimento e da sua adequação às necessidades da clientela, a inovação tenderá a conservar a exclusão dos pobres do acesso aos serviços educacionais.

Decisores ao nível local, ao tratarem das estratégias acionadas para a implementação dos programas, explicitam o significado atribuído às suas diretrizes. Referendam, neste

contexto, o distanciamento entre as ações empreendidas e o próprio processo de escolaridade. Revelam, também, a construção de um espaço paralelo ao sistema formal de ensino, pelo qual tratariam do atendimento dos "carentes".

Os dois programas...porque eram dois programas, mas ambos com uma filosofia: a questão da política social e que tinha como um gancho assim, bem evidente e prático, que era o mobilizar das ações da sociedade civil para prestar serviços e estes serviços seriam pagos. [...] E essa foi, do início ao fim, a grande dificuldade, porque era contra a coisa do voluntarismo que a gente encontra permeando os estudos de educação o tempo todo: "ajude a educação, trabalhe, se doe". E aí se dizia: "Não. Agora é trabalho pago, é para pagar a esta população. A população vai aferir renda também disso," né? Mas aí vinha toda aquela coisa...nós não sabíamos fazer os compromissos. A praticidade disso realmente ficou comprometida porque o Ministério da Fazenda, a Receita Federal, as administrações públicas estaduais e municipais não estavam preparadas para isso. Porque uma associação dessa tinha que ter as coisas organizadas para poder o governo... a administração direta pagar a ela. Não era só uma simples transferência de recursos (E 22).

[...] e aí a coisa foi amadurecendo. Nesse sentido, então, você tem os técnicos...por exemplo, se agregou técnicos da área de serviço social e outros que vieram de fora para se trabalhar nisso e, então, foram diretamente para a área. É porque..., veja bem, uma coisa sou eu estar aqui no meu gabinete...No momento em que, por exemplo, se vai discutir a questão da escola com a comunidade e a comunidade diz: "Não, a gente não quer que se construa escola aqui não". E aí você então..."O que é que precisa?" "Precisa fazer esgoto, precisa fazer saneamento aqui". Então houve uma discussão muito grande e os programas davam abertura para isso, sabe? Agora há abertura, mas no momento de você prestar conta, os serviços contábeis tinham que ter muito cuidado. Porque você usava muito a população, serviço da população e na hora de prestar contas, de pagar, de como fazer isso legalmente, embora... eu acho que foi um momento muito rico, sabe? Mas veja bem, o que ficou mais do programa foram as ações mais das áreas mais carentes. Tinha uma linha que era bastante clara que era apoio ao primeiro grau regular que era uma verba para melhorar as escolas, mas ela foi a menos que floresceu(E 18).

Nas os programas tinham, digamos assim, uma espécie de linha... por exemplo, era mais o problema do emprego e renda, com projetos que estimulassem o emprego e a renda das populações carentes.[...] E o Pronasec, no meio rural, foi também no sentido de estimular também a cartilha e o salário

da professora rural.[...] Então a gente integrava na Secretaria aquelas pessoas que tinham mais vocação para a vanguarda na educação e a gente se juntava a esse trabalho. Agora a principal coisa que a gente queria com os programas aqui em Pernambuco era fazer com que os garotos pobres, os garotos carentes, tivessem um tipo de habilidade profissional que pudesse aumentar a renda familiar(E 17).

Ao prevalecer essa concepção, vai se concretizando a "escola diferente". O sentido da educação como política social se traduz no exacerbamento de projetos compensatórios e assistencialistas que priorizam formas pontuais de distribuição de renda. Estes se mostram incompatíveis com a própria dinâmica do aparelho educacional e, no limite, contribuem para desvirtuar o próprio sentido do usufruto do direito à educação pela clientela alvo que, assim, continuará tendo-o subtraído.

É oportuno lembrar que a política educacional, segundo as intenções proclamadas, estava se apoiando numa nova abordagem. Abandonara-se, para tanto, o enfoque econômico da educação, no qual a prioridade eram os recursos humanos para o moderno sistema produtivo. Tal enfoque justificara a atuação nos níveis mais altos do sistema de ensino, e, portanto, o favorecimento das demandas educacionais das classes médias e altas.

A tradução, na prática, da abordagem da educação como política social, significava a tentativa de fortalecer o setor informal da economia, para o qual se devia preparar os "carentes". Isto, entretanto, sem que se estivesse caminhando no sentido da reversão dos padrões seletivos da escolaridade. Favorecer o aumento da renda na qualidade de uma ação educativa acabaria por levar a que se considerasse a escola para os pobres

na condição de uma grande agência prestadora de serviços compensatórios.

Neste contexto, o significado do direito à escolaridade básica é distorcido. A educação não é considerada na qualidade de um direito do trabalho, enquanto processo de formação. Direito à educação e direito ao trabalho parecem se confundir numa mesma dimensão, restando aos pobres, portanto, um arremedo de "uma pobre educação pobre".

Tenha-se presente o momento conjuntural. O regime estava em crise. Ganhavam importância novas formas de articulação com os movimentos sociais urbanos emergentes. Em Pernambuco, os programas se implantam durante o governo de Marcos Maciel. Este, articulando-se ao projeto de abertura do regime, adotaria o lema "governo com participação", malgrado a sua indicação indireta.

Neste contexto, os projetos dos programas poderiam ter uma outra utilidade, já que a questão da participação lhes era inerente. Os projetos do Prodasec, implantados na Região Metropolitana do Recife abririam espaços propícios para que efetivassem o conhecimento, o controle ou a cooptação de lideranças emergentes. As possibilidades destas práticas estão implícitas nos discursos dos dirigentes da secretaria de Educação do estado, como exprime o trecho abaixo:

[...] Você sabe que, naquela época, trabalhar com comunidade exigia, né? um certo controle, de uma certa forma...e é por isso que nem todas as pessoas a gente indicava para participar de um trabalho desses...porque elas não tinham realmente uma estrutura e prática de um trabalho com comunidade. E, inclusive, tinha que se fazer o trabalho a partir das discussões...E era isso aí que muitas vezes...As

discussões e as pessoas responsáveis por aquele trabalho, traziam tudo de acordo com a participação da comunidade que ia receber o serviço e quando chegava na Secretaria se sentiam cortes muito grandes. E ficava a Secretaria se posicionando pr'um lado e a comunidade se posicionando pró outro. E chegava uma ora que a comunidade dizia: "A gente não quer isso não. Acaba que a gente não quer nada disso. Se não é assim não adianta vir pra'qui." A questão da própria participação da comunidade pesava muito [...] Ai se partia para onde já tivesse uma associação, um representante, mesmo que a associação não tivesse todo o aspecto jurídico, mas que já tinha um representante naquela comunidade, naquela favela, para que, a partir disso, ai ele conduzisse. Seria a pessoa que conhecia e morava naquele lugar e que podia sair dali e levar à Secretaria o acesso à comunidade. Quer dizer, o acesso tinha que ser via uma pessoa da área e que fosse reconhecida como líder. Isso aí era importante. Ele tinha que ser reconhecido pela comunidade como líder que é para ter condições de viabilizar o acesso da Secretaria na área(E 19).

É por esta ótica que vai ser dar a participação. Imprime-se um caráter singular à clientela enquanto "sujeito da política". Coerente com a concepção sobre o tutelamento dos pobres, espera-se que estes contribuam para ratificar as decisões e soluções tomadas.

Os mesmos valores que norteiam a ação dos decisores da instância federal se fazem presentes no âmbito estadual. A participação é imposta aos pobres e se restringirá a algumas poucas atividades dentro dos projetos formulados em nível local. Nestes limites, os processos participativos impossibilitam que se amplie ou se concretize a capacidade de negociação da clientela. E, ao mesmo tempo, deixam que a fique rondando o espectro do jogo da cooptação e da manipulação.

O círculo do processo em análise, entretanto, não se esgota com os grupos de decisores em nível central e local. A relação mais direta com a clientela desenvolve-se através dos

implementadores: técnicos das secretarias de Educação responsáveis pelos projetos programas ou aqueles que foram temporariamente contratados para neles trabalharem.

O grupo de entrevistados que atuou na implementação dos programas em Pernambuco, ao discorrer sobre as suas práticas, articula dois conjuntos de proposições que guardam semelhanças com aquelas identificadas nos discursos do grupo decisor do governo central. Ao caráter inovador, progressista, ou "dissidente" da sua atuação opõe a posição assumida pelos dirigentes da secretaria de Educação do estado em face dos projetos.

A representação de si mesmo e do seu trabalho, constitui o pólo positivo dessa oposição, justificada por uma valoração altruísta no lidar com a pobreza. O pólo negativo se expressa na percepção das incongruências dos seus superiores, que lhes atribuem uma tarefa e, ao mesmo tempo, a obstaculizam:

Então começou a se criar uma barreira ao trabalho que a gente fazia e começou o questionamento: "Vocês são um grupo de dissidentes dentro da Secretaria". Do jeito que a gente chegava nas escolas, aí o pessoal intuía logo que a gente, eu, A. e B. éramos um grupo de dissidentes porque nossa cabeça era isso...Então, dentro da equipe central foi muito difícil o trabalho da gente, porque se vai muito pra baixo, se vai até as bases e, no fundo, a Secretaria não aceitava isso; a própria diretora boicotava o desenvolvimento do projeto.[...] Por mais que a gente acreditasse no trabalho e a gente acreditava muito, existe as forças que atuam...a gente pensa que o Secretário é o maior, mas a força está ali em alguma coisa embutida que a gente não consegue diagnosticar(E 08).

Veja só, eu era o técnico que tava coordenando o projeto, eu tinha liberdade de contratar as pessoas de serviços prestados e aí eu pude fazer minha equipe. E como é que eu fiz minha equipe? Eu trazia a pessoa para as reuniões comunitárias o mais distante possível, e ficava olhando para as pessoas e

quando eu via que a pessoa tinha um brilho diferente no olho, aí eu chegava e dizia: "Vem cá"; e começava a discutir sobre o meu trabalho...Então pessoas que se interessavam pelo meu trabalho e ficavam vibrando, queriam conhecer, aí eu chamava para trabalhar comigo... e podiam ser da Secretaria ou de fora. Então eu fiz aí uma equipe assim de elite, de pessoas que estavam querendo se envolver nesse processo e aí tudo rendia mais.[...] Eu tive essa liberdade. Havia fluidez dentro daquele processo rígido. Havia essa fluidez pela necessidade até de gastar o dinheiro que estava ali. E quando falava em favela... ninguém queria ir pra favela, aí achavam até bom que fosse assim para não se incomodar os técnicos. Então, com isso, a gente tinha a equipe boa(E 09).

O grupo de educação rural, digamos assim, tinha uma visão mais aberta...A gente era um grupo de vanguarda aqui na Secretaria e dentro dos limites nós avançamos muito, ou um pouco, não sei...mas a gente apontava outros caminhos e não baixava a cabeça(E 13).

[...]quando o dinheiro chegava o pessoal na Secretaria não tinha interesse de botar isso em primeiro lugar para preparar o cheque. E F. dizia pra mim: "Você tem que conceber que a funcionária que está batendo o cheque ela não está louca por esse projeto como você está. Claro que se chega o outro do comerciante ou que o Secretário manda, ela vai fazer primeiro." Mas na minha cabeça o primeiro tinha que ser pra aquele povo, porque aquilo significava comida. Se o dinheiro chegasse já com o pagamento atrasado, só amanhã o Secretário vinha pra assinar, e, aí o Secretário não vinha pra assinar. Aí o povo ia pra frente da Secretaria e F. se apavorava. E aí eu dizia: "Fague que o povo sai". O povo saía e no outro mes era a mesma coisa. Foi isso o tempo todo...Mas F. acreditava muito em mim e em A. Eu sei que ela acreditava no trabalho da gente. E também a gente gostava daquilo. Então ela tinha que entregar a alguém que ela não só confiasse, porque talvez tivesse outras pessoas em que ela confiasse até mais, mas não gostavam daquilo e nós gostávamos. Porque acredito que outras pessoas devem ter sido convidadas, terem ido até a área e terem rejeitado [...](E 10).

Isso foi um questionamento dos técnicos, quer dizer, do próprio CERU¹ em que a gente trabalhava.[...] Quer dizer, era para desenvolver um trabalho de abertura, mas, ao mesmo tempo, o sistema ameaçava o grupo e, em cima dessas ameaças, então o grupo questionava: "Por que mandam a gente fazer um trabalho desse e fazem uma ameaça desse tipo? Afinal, eles querem ou não querem esse trabalho?" Esse era o questionamento da equipe porque, quer dizer, ninguém dava os porquês à gente. Só mandavam a gente fazer um trabalho de

1. Centro de Educação Rural

conscientização rural, mas, ao mesmo tempo, ameaçavam dizendo que a gente tivesse cuidado, mas não diziam em que. [...] Mas a gente fez uma proposta de...já que a gente está nesse trabalho, vamos fazer um esforço muito grande para deixar alguma coisa de concreto, embora não tivesse nenhum interesse da Secretaria de deixar nada de verdadeiro para eles.[...] Então, em outro momento, podia ser que essa semente desse algum fruto futuramente, aí foi quando minha consciência permitiu que eu continuasse, mesmo sem o apoio que a Secretaria devia dar.(E 11)

As contradições encerradas nestes discursos são patentes, refletindo, por sua vez, a contraditória concepção que orientara a definição dos programas. Em nível do poder central, as prioridades são definidas e implementadas através de estruturas paralelas ou marginais. Estruturas semelhantes fazem a correspondência na esfera local. As equipes que vão dar conta dos projetos não se constituem nem se localizam no interior da armação institucional encarregada de operar rotineiramente a política educacional. A necessidade de acesso aos recursos do MEC implica que a Secretaria aceite as diretrizes "democratizantes" impostas. Estas, mesmo "aspeadas", contrastam com a rotina própria daquela armação.

Criados no bojo dessas tensões, os projetos e os técnicos que os operam são por elas condicionados. A rejeição dos dirigentes às normas impostas encontram um canal de manifestação. Esta vai desaguar nas relações que eles estabelecem com aqueles projetos e seus executores. Tais constatações, suscitadas pelos discursos, não devem, entretanto, obscurecer o significado que os técnicos atribuem às suas ações e ao próprio sentido da educação dos excluídos.

A legitimidade da educação "diferenciada" está presente. As representações positivas que os técnicos fazem de si próprios constroem-se em articulação à propriedade que reputam aos projetos e em oposição à "escola tradicional". Excluem, assim, as possibilidades, mesmo que potenciais, de outras formas de tratar a escolaridade da clientela alvo que implicassem a sua efetiva assimilação pelo sistema formal de ensino, em princípio, o responsável pela oferta e usufruto do direito à escola básica. Nas seqüências discursivas em que abordam a sua atuação no Prodasec, nega-se qualquer possibilidade de interlocução com os professores da rede formal de ensino e com a própria escola. Em contrapartida, afirmam o caráter inovador que procuraram imprimir à "escola pobre":

[...] como a gente sabia que... eu... No principio eu fiquei... eu achava que professor de escola não podia trabalhar com educação. Eu cheguei a essa conclusão que não adiantava... que não adiantava trazer professor de escola porque ele não ia se adaptar a esse processo. Naquela época foi um sentimento meu. [...]. Então, a seleção foi feita e a gente contratou 180 recreadores da própria comunidade. Depois da seleção poucos foram descartados porque a gente pensou assim, de fazer a seleção e depois ir tirando, aos poucos, aqueles que não tinham mesmo mais condições; porque a gente encontrou pessoas analfabetas que eram excelentes recreadoras. [...]. A gente pensou o seguinte: para aumentar a capacidade de renda da comunidade, em primeiro lugar, a gente precisa de dar espaço para a mulher trabalhar e pra dar espaço para ela trabalhar a gente precisa tirar os filhos dela. [...]. E aí a gente precisava de gente conhecida. Em vez de trazer pessoas de fora, a gente recrutou o jovem porque o jovem recebendo algum dinheiro ele já aumentava a renda da comunidade; ao mesmo tempo a gente aproveitava esse momento para treinar esse jovem dentro de um processo de educação em serviço. Então, a gente não tinha intenção de desenvolver um processo de pré-escolar tradicional não. [...]. A intenção da gente era inovar, era fazer a inovação. A gente tinha intenção de melhorar o dinheiro da comunidade, o lazer e a cultura, a vida da comunidade e aquelas pessoas não entendiam isso. (E 09)

[...] Mas só que para você fazer isso com as escolas tradicionais era muito difícil, a não ser que você pudesse escolher, a dedo, o professorado e a direção da escola...porque os professores iriam rejeitar totalmente a idéia do projeto; isso a gente sabia de antemão. [...] E quando vinham querendo empurrar pra gente, a gente escamoteava, porque a gente sabia que se chegasse na área sem ter absorvido a filosofia do nosso trabalho, ia criar choques. A gente trabalhava de manhã, de tarde, de noite, domingo, era qualquer hora.[...] Então, em tudo nós estávamos presentes, o que fazia com que as pessoas que queriam trabalhar com a gente rejeitassem...porque, na entrevista, quando vinha a pergunta, a gente perguntava: "Tem disponibilidade de trabalhar sábado e domingo? À noite? Tem medo de maconheiro? Quer ir ver como é?" Então, os mandados que vinham a gente queimava assim, e aí ficavam com medo e pronto.[...] Quando a verba chegou foi bem menos do que era esperado, mas com uma abertura muito grande. Quando foi passado pra gente pelo MEC que a gente podia, por exemplo... todo esse dinheiro poderia ser investido dentro da própria comunidade. [...] Quando a gente começava a falar, o pessoal do MEC...a gente dizia o seguinte: "Nesses núcleos de recreação o brinquedo que entrar será construído na própria comunidade. Todo e qualquer serviço será feito pela própria comunidade. As recreadoras serão da própria comunidade." Então, eles ficaram encantadíssimos com essa descoberta da gente[...]. Então, no projeto nós previmos os núcleos de recreação, onde a gente ocupava todos os espaços ociosos existentes nessas localidades, indicados pela própria comunidade e aceitos pela própria comunidade. Não fizemos nada sem que a comunidade não interferisse. Até o momento em que eu fiquei lá eu segurei isso junto com A.(E 10)

Na hora em que a gente chegou lá dizendo que ia construir uma escola, logo na primeira reunião da comunidade, a comunidade disse: "Não...Para vocês construírem uma escola precisa de quanto?" A gente tinha as dimensões que o MEC dizia, porque o MEC tem os parâmetros dele de escola, mas não sabe que não existe terreno na comunidade de baixa renda. Então: "Se vocês forem construir essa escola aqui, vai acabar com não sei quantos barracos nossos" [...] Então, diante disso foi que veio imediatamente a idéia de criarmos grupos a partir da realidade deles. Investir esse dinheiro, foi muito mais por conta de um empecilho de construir. Acho que se tivesse havido, assim, um apoio da comunidade para se construir, assim, uma escola tradicional...e como houve esse empecilho a gente trabalhou com os núcleos.(E 14)

A gente, pensando na cultura, alugou todos os mucambos que tinham gafieira, escola de samba, clube carnavalesco, que tinham jogo de futebol, clube de dominó...Nós alugamos esses locais por um preço altíssimo, porque a intenção era alocar recursos na comunidade para que o processo cultural fosse desenvolvido. Mas como o desenvolvimento cultural da

comunidade quem sabe é o povo, e a gente sabia que quanto mais recursos de maneira informal e sem nenhuma ligação, sem nenhum compromisso seria melhor, então a gente transformou isso que a gente pensou de cultura em aluguel. [...] O mucambo era de tábuas, era de chão batido, não tinha água, não tinha luz...então a gente dizia: "Olha, você vai ajeitar as paredes desse local. Se puder botar alvenaria bota. Faça um banheirinho pequenininho, ajeite o chão"...Mas deixava livre, não era pra obrigar eles não. (E 16)

Estas argumentações trazem subjacente o sistema valorativo pelo qual os técnicos orientaram suas práticas. As marcas do populismo se fazem presentes quando recusam qualquer possibilidade de interlocução com os agentes educativos que, em princípio, estariam habilitados para prestar o serviço a que a população tem direito. A opção que fazem é a de ir para o contato direto com os pobres, sem as intermediações institucionais próprias da estrutura do sistema.

O tênue espaço de poder que lhes reservam os projetos torna-se o palco para que exercitem o autoritarismo. Procuram cercá-los por meio de uma apropriação que tende a imprimir um caráter pessoal à função pública dos serviços que estavam prestando. Detecta-se, pois, na instância da implementação da política, valores da dominação tradicional que se conservam nas práticas tidas como progressistas, do mesmo modo como se verificou entre o grupo de decisores da instância central.

A concepção educativa que norteia os técnicos tende a reificar a própria pobreza quando estimula o "comunitarismo". A "escola diferente" vai sendo construída de acordo com os meios que a própria exclusão oferece. Julga-se que o recreador analfabeto, por ser da comunidade, possui maior capacidade que

um professor habilitado para o fornecimento da educação à clientela. Deixar rendas na comunidade implica considerar os jovens da própria área como capacitados para trabalhar na pré-escola. Utiliza-se, assim, mão-de-obra barata e desqualificada para cuidar das atividades pedagógicas dos excluídos. Desta mesma perspectiva é que se improvisa a estrutura física das escolas: nos espaços restritos fornecidos pela comunidade.

A concepção de um espaço paralelo e alternativo como solução para escolarizar os carentes, tal como formulado pela equipe de decisores na instância federal, vai sendo filtrada por uma escala de valores conservadora. O não enfrentamento da reforma, ou da adequação dos parâmetros institucionais apropriados, resultam num tratamento do problema que se caracteriza pela sua "informalidade". Seu caráter "alternativo" e "inovador" acaba produzindo e legitimando a "escola pobre" para o pobre.

A marca conservadora é também detectada nas relações dos técnicos com a clientela, do mesmo modo como se explicitou nos outros contextos discursivos analisados. Veículos para a implementação de inovações adjetivadas como "democráticas", eles também as internalizam enquanto tal. O significado que reservam às suas ações demonstra que tomam por "participação" o referendo da comunidade aos projetos que constroem e que tentam pôr em prática. Trata-se, também, de uma participação imposta.

Nas seqüências argumentativas em que os técnicos expressam seus objetivos com o engajamento nos programas encontram-se mais

elementos que fundamentam a significação conservadora subjacente às práticas que se pretendiam democráticas:

Quer dizer, a gente não tinha autonomia praticamente nenhuma, mas a única coisa que eu dizia era: "Só continuo esse trabalho porque na hora que eu estou com o homem do campo, eu posso falar, dizer o que eu quero e penso." Ai é a tal história da semente: "eu vou deixar alguma coisa a nível de conscientização". Então, naquele momento, eu questionava com eles o que é o direito do cidadão, que escola não é favor, é obrigação do governo, que é do imposto...Então, eu me sentia satisfeita porque eu passava essas coisas pra eles e a Secretaria, querendo ou não, me deu um espaço para eu falar sobre essas coisas com o homem rural(E 11).

A gente trabalhava levantando os problemas da comunidade, vendo as causas, analisando as causas, vendo os efeitos, as coisas que eles não tinham...Então, muita coisa que a comunidade pedia, a gente não tinha condições de fazer. Por exemplo, o problema deles era a terra, mas quem era a Secretaria de Educação para dar terra? Mas, mesmo assim, [...] a gente era os intermediários deles. A gente procurava mostrar à comunidade que isso não era coisa que vinha do governo, mas que isso era um direito deles e isso mexia muito porque aí começou a se questionar o poder, não é? [...] A gente tinha uma idéia de que a gente tinha de entrar de sola nesse trabalho de campo, nesse trabalho com a comunidade, pois a gente tinha esse amor pelo trabalho. [...] Então, a gente se deu muito para esse trabalho e a gente foi muito pixado porque pouca coisa é valorizada nesse trabalho...Quer dizer, não é que não deixou de ser, pelo menos a gente tem consciência que alguma coisa a gente fez pela comunidade(E 13).

Quer dizer, a gente sentia como se as pessoas tivessem medo de que a participação se efetivasse de forma consciente, é como se começasse, de repente, a perceber que a gente estava preparando um grupo de pessoas, preparando a comunidade, para reivindicar um direito que, mais tarde, ia incomodar o poder que estava instalado, ou que até ia se contrapor a esse poder. Então, o sentimento era esse...de que aquilo assustava as pessoas que estavam com o poder na mão.[...] A gente representava mais o povo do que o poder(E 15).

[...] e isso daí também enrolou a minha cabeça depois...porque eu comecei a aceitar com todos os "erres e esses" o objetivo do programa. Porque o técnico que eu era naquela época não era de se entusiasmar com as coisas que vinham do MEC. Mas ai eu aproveitei o meu sentimento também; porque na hora que eu vi a oportunidade de trabalhar com a comunidade, trabalhar com a classe popular, eu fiquei deslumbrado(E 09).

Chegava a um ponto de f. fazer isso: "Está aqui um perfume pra você... veja se você consegue tirar o cheirinho do Coque e Coelhoos." Claro que eu não podia chegar das áreas como chegava na Secretaria de Educação, como se eu tivesse chegando da minha casa; porque todos aqueles meninos que estavam lá eu botava no braço ou eles vinham me abraçar e eu não rejeitava isso não. Eu acreditava naquilo que a gente estava fazendo e eles acreditavam na gente [...] a gente sabia que estava fazendo um trabalho sério [...] a gente estava trabalhando com o recreador, dando consciência a ele da importância que ele tinha na sua comunidade, então a gente percebia que por trás disso aí tinha também um outro trabalho que tentava destruir o da gente. [...] (E 10).

Entre os técnicos pesquisados é praticamente invariante a referência ao altruísmo como um princípio que orientou suas ações, a exemplo do exposto nestas seqüências discursivas. Observa-se que, nestas representações, se atribui um significado de militância política ao trabalho desenvolvido. Colocam-se, então, em confronto com os padrões ideológicos do regime e, portanto, com o espaço político em que estavam atuando. Isto se mescla ao sentimento da abnegação, do deslumbramento, da doação de si próprios, da satisfação pessoal de poder ajudar os despossuídos.

Não obstante, o tutelamento na relação com o outro se destaca. É deste modo que se tenta preencher o espaço vazio criado pela negação aos pobres dos direitos de cidadania. Tem-se, assim, uma situação contraditória. Nos estreitos limites em que se desenvolve a denominada ação participativa, são os técnicos do próprio governo que se auto-outorgam o papel de articuladores e mediadores das demandas da clientela. Neste contexto, sociedade política e sociedade civil parecem que se integram numa mesma dimensão. Como observa Oliveira (1990 e 1988a), esta é uma das formas de manifestação da ausência, no Brasil, da "arena pública

da regulação".

Observar-se, portanto, como as marcas do autoritarismo foram se incorporando ao referencial normativo da política e delineando o seu padrão. As intenções democratizantes daqueles que a conceberam na instância central nasceram mediadas pelo signo da conservação que vem caracterizando as nossas relações sociais. Apoiados no sistema de significação dominante na cultura brasileira, suas representações sociais e suas práticas vão refletir o modo de tratamento que historicamente se tem reservado aos procedimentos (anti-) democráticos.

Tal como ocorre no âmbito do MEC, na instância local os programas não são considerados com bons olhos. Isto é resultante tanto do modo como são impostos, quanto do próprio estranhamento da estrutura dos serviços educacionais em relação à clientela. Na contraditória conjuntura política em que se implantam, acenam para um novo momento: o prenúncio da débâcle do regime autoritário. O corpo técnico que vai cuidar das ações dos projetos em nível local os vê como um espaço de atuação política, e a eles adere. Suas intenções progressistas, no entanto, são também mediadas pelos valores que, historicamente, vêm obstaculizando a institucionalização das práticas democráticas. Suas práticas são guiadas pelos parâmetros populistas e pelo tutelamento da clientela.

No discurso do regime autoritário, inscrevem-se princípios de uma educação democrática. Num sistema educacional que desconhece a escolarização dos pobres surge uma proposta

alternativa que procura levá-la em consideração. A proposta, entretanto, não se constrói independente dos valores que levam a se tratar os subalternos sob o signo do tutelamento e, portanto, segundo parâmetros que não privilegiam a sua alteridade e que lhes negam a cidadania. Assim, a mudança formal que se verifica nas normas da política quando se redirecionam as suas prioridades, segundo uma nova hierarquia, não significou uma mudança real, na medida em que os valores subjacentes ao seu referencial continuaram articulados aos valores que têm se conservado nos referenciais normativos globais que vêm informando a evolução da nossa sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção desta tese, como é próprio do processo que busca a produção do conhecimento, significou uma longa e tortuosa travessia, até que se chegasse ao seu momento conclusivo. Os desafios teóricos suscitados pela complexidade da realidade investigada foram colocando, a cada etapa, novas questões e problemas. Toda a sua trajetória caracterizou-se por uma tentativa constante de superação de obstáculos e entraves, alguns dos quais não superados, ou só tangenciados. Assim, no lugar de se estar chegando a "conclusões", chega-se a "considerações finais", pontuadas ainda com reticências.

Enveredar criticamente pelo conhecimento produzido e acumulado na procura de uma solução teórico-analítica implicou a adoção de uma postura flexível. Esta solução foi sendo formulada à medida que se privilegiou o uso de ferramentas presentes nos *espaços de interseção teórica*. Sem pudores, abordou-se construtos dos paradigmas clássicos. Enfocou-se as vertentes em que se fraciona o liberalismo, reconhecendo suas raízes comuns, mas privilegiando as diferenças de suas ramificações, na perspectiva de encontrar elementos que iluminassem a realização do estudo. Procurou-se olhar o marxismo nesta mesma perspectiva, detendo-se, para tanto, nas contribuições de autores também situados em *espaços de interseção*. Foram estes procedimentos que

tornaram possível o encontro de uma opção teórico-metodológica capaz de conduzir a investigação em seu plano mais específico.

Destacar a dimensão simbólico-valorativa, sempre presente nos referenciais normativos das políticas públicas, necessariamente levou a considerar os valores antidemocráticos que têm se conservado no sistema de significações próprio da realidade brasileira. As representações sociais estruturadas através destes valores permitiram detectar a presença das marcas *da cultura da conservação* no nosso universo simbólico e, portanto, nas práticas sociais por este mediadas. É possível, então, afirmar que as marcas desta cultura apresentam-se como um dos fortes empecilhos perante à estruturação da arena pública da regulação no Brasil.

Encontrar os nexos entre o nosso universo simbólico, o referencial normativo da política educacional e os precários níveis de escolaridade da maioria, levou à perseguição das raízes históricas do fenômeno. Deste modo, pôde-se delinear a trajetória seguida pelo processo de evolução do sistema educacional brasileiro, demonstrando-se a importância da dimensão cultural nos referenciais que orientaram este processo e as políticas concernentes.

Ao se destacar os momentos mais importantes que marcaram aquela evolução, foi se tornando transparente a articulação entre os valores autoritários que presidem as relações sociais, a estruturação da política educacional em distintos períodos e o modo como historicamente vem sendo construída a negação da escola

basica como um direito universal.

O tratamento "mais fino" desta mesma questão foi perseguido quando se tentou resgatar o processo "politico da politica" que se definira pela incorporação dos excluidos ao sistema público de ensino. Neste encaço, a investigação deparou-se com as marcas da cultura da conservação subjacentes às representações sociais dos fazedores da politica e construídas em íntima integração com o universo sócio-cultural brasileiro. Ao mesmo tempo, observou-se o modo como essas marcas iam se articulando à dinâmica que engendrou a inovação na politica educacional do período estudado. Desta maneira, constatou-se que estas representações se estruturam através de valores, normas e símbolos que, em última instância, salvaguardam e ratificam as formas predominantes pelas quais têm sido articulados os interesses sociais, sempre mantendo no seu "lugar" os grupos subalternos.

O jogo de forças no interior da tecnoburocracia, as contradições e acomodações no atendimento dos excluidos, a significação ambígua desses excluidos - alvo formal e declarado da politica -, entre outros aspectos, permitiram demonstrar como os elementos da cultura da conservação vão se apropriando, explícita ou sub-repticiamente, de propostas que lhes são estranhas, reelaborando-as segundo referenciais a ela peculiares.

Há nestes resultados uma questão importante que se deseja enfatizar. É lugar comum, nos estudos sobre politicas públicas, a certeza quanto as diferenças que vão se estabelecendo no percurso

da política durante todo o seu processo. Aquilo que é definido por seus formuladores sofre contínuas mudanças ao sabor de inúmeros fatores e mediações. Afinal, a realidade é dinâmica, conflituosa e complexa, traçando as diferenças entre metas e resultados, entre definição, formulação, reformulação, implementação. O processo analisado não poderia ter fugido a esta dinâmica, já que ela é inerente a qualquer prática social. As mudanças assumidas pela inovação em seus vários momentos exemplificaram, no concreto, como procedimentos e soluções vão sendo construídos ao sabor dos problemas postos pelos interesses convergentes ou divergentes, pelos espaços de conflitos e pelas formas da sua administração e acomodação.

Não obstante, pôde-se observar uma característica comum e contínua, sempre presente em todas as fases desse processo. Guardando as diferenças provenientes da singularidade dos diversos discursos e do próprio papel e posição de cada ator, encontrou-se identidades nas suas distintas posturas. Estas identidades estruturam-se por meio do compartilhamento de valores pelos quais orientam suas ações. Deste modo é que se manifestam as marcas da *cultura da conservação*, condicionando e acompanhando todos os rumos e trilhas seguidos pela política em causa.

Mas, não é apenas isto. Estas marcas soldam identidades entre o presente e o passado, conservando-o naqueles aspectos arcaicos. No substrato das representações sociais que se fazem sobre os excluídos, sobre seu lugar na sociedade e, enfim, sobre a sua escolarização, encontram-se os filtros dos valores

antidemocráticos. Estes continuam se sobressaindo, guardando semelhanças com as práticas de outrora, preservando e dando continuidade às dissonâncias entre o "Brasil legal e o "Brasil real".

Há que se registrar os percalços que limitaram a reconstituição do processo decisório, objeto desta tese. Alguns, independentemente do controle da pesquisadora; outros, percebidos já quase ao final do trabalho. Na busca dos bastidores da decisão, houve empecilhos à realização de entrevistas com atores importantes que estiveram em cena: os que se confrontaram mais abertamente com o grupo de decisores em nível federal. Os estudos preliminares indicavam a necessidade de conhecer de perto a atuação de quatro diretores do MEC que tinham sido impostos a Eduardo Portella pelo regime autoritário. Dois deles não concordaram em ser entrevistados. Um terceiro estava residindo no exterior, do mesmo modo que o próprio Portella, e o quarto havia morrido. Perdeu-se, assim, neste resgate, as possibilidades de se analisar e comparar distintos meios de atuação dos personagens em presença. Por outro lado, ao se ter concluído a análise dos dados, sentiu-se a falta, ao vivo, dos destinatários da política, a despeito de estarem sempre em cena por meio daqueles que se auto-outorgaram o papel de articuladores das suas demandas. Acredita-se, no entanto, que estes entraves não comprometem substantivamente os resultados obtidos.

Espera-se que esta tese contribua para os estudos de políticas públicas, particularmente na área da política

educacional. Nesta área inexistem trabalhos que a abordem na perspectiva aqui adotada. A socialização e a discussão dos seus acertos e erros poderão ser úteis no apontar de novos caminhos e questões que possam fecundar a produção do conhecimento no campo da política educacional e da sociologia da educação.

Chega-se, agora, às reticências com que se vai concluir o presente trabalho. Na sua parte introdutória foram feitas referências às implicações que a implantação do novo plano econômico estava trazendo para o cotidiano de grande parte da população. O "real" encarrega-se de desvelar o significado da negação da escola básica para os grupos subalternos. Ao se redigir estas considerações finais, o outro lado da moeda - os contornos em que se insere o "Brasil legal" - veio com vigor para o centro da cena. Novamente, é a realidade concreta que, infelizmente, fornece a dimensão de atualidade às questões aqui analisadas.

A seleção brasileira de futebol empolgou e emocionou a população ao ganhar a Copa do Mundo e trazer o tetracampeonato para o país. Na sua babagem, entretanto, trouxe também o conteúdo que aqui se reserva à cidadania e que se articula aos valores autoritários e à *cultura da conservação*. Elementos da dominação tradicional explicitaram-se em toda a sua plenitude. Do mesmo modo como procedeu o grupo decisor quando da implementação da política aqui tratada, age o presidente da República. A violação da norma e da lei é praticada com a sua autorização quando isentou toda a delegação de pagar os impostos regulamentados. Embaralham-se, desta maneira, os limites que distinguem o poder

de mando pessoal do poder inerente às funções públicas. A vigência da democracia política tem se mostrado insuficiente para romper com o autoritarismo que marca as relações sociais e o projeto de sociedade em curso, não deixando que se enraizem as regras do jogo democrático.

Apesar de tudo, existem sinais que apontam para mudanças. O ato do presidente tornou-se de conhecimento público graças à liberdade de imprensa, tendo, assim, a chance de ser problematizado. Supreendentemente, grande parte da população, pelo menos no estado de São Paulo, pareceu desaprová-lo, malgrado serem seus ídolos os beneficiados. Não obstante, este é um exemplo cristalino de que as normas não têm vigência igual para todos, permitindo que alguns se apropriem dos recursos públicos quando deixam de cumprir seus deveres de cidadão. São os que caem nas graças do soberano, ou que assumem o poder como se fossem o seu dono. O público e o privado se confundem na negação de direitos e no não cumprimento de deveres, explicitando o enraizamento das marcas da dominação autoritária, sempre conservada - *a cultura da conservação*.

Pode-se perguntar qual a articulação deste fato com os problemas encontrados nos níveis de escolaridade da população. O momento de crise que se está vivendo tem colocado a questão educacional novamente no centro da cena. No debate atual, a educação como direito de cidadania é reconhecida como uma premência que se mescla às premências advindas dos requisitos dos processos produtivos comandados pelas novas tecnologias. A

necessidade da especialização flexível está posta como uma dos requisitos para que o país consiga se inserir de uma forma menos subordinada no processo de globalização do planeta, dentro do novo movimento que articula, em outro patamar, a produção e os mercados.

Seja pela ótica do direito de cidadania, seja pela ótica dos requerimentos da produção - que, em princípio, não devem ser dissociadas -, a oferta da escola básica é um pressuposto fundamental. Neste contexto, outros padrões de regulação estatal necessariamente vão ter de ser construídos. Usando-se uma analogia, em certo sentido forçada, é possível dizer que a ação do Estado brasileiro na direção do fornecimento do direito à educação nunca deixou de ter componentes neoliberais.

Historicamente, algum vigor encontrado no sistema educativo vem resultando da iniciativa privada, significando a impossibilidade do grosso da população de usufruir da escolaridade com qualidade. A construção de novos padrões de regulação dos serviços de educação, objetivando o seu usufruto pela maioria, portanto, supõe dissolver os entraves que obstaculizam aquela ação. No lugar do caráter estatal da regulação, há que se considerar e possivelmente buscar a construção do que seja o espaço público, o qual necessariamente não se confunde com o estatal, particularmente em nossa realidade.

Pensar novos caminhos implica não desconsiderar os valores que têm estruturado as políticas públicas em nossa

realidade, em articulação aos valores autoritários que se conservam em nosso universo cultural. A construção de uma ordem substantivamente democrática pressupõe, pois, a necessária neutralização destes valores.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique
1985. Os despossuídos. Crescimento e pobreza no País do milagre. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.
- _____, et al.
1987. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.
- ABRIC, J. C.
1989. "L'étude expérimentale des représentations sociales."
In. JODELET, D. (ed.) Les représentations sociales. Paris, PUF.
- AGLIETTA, Michel
1976. Regulation et crises du capitalisme. Paris, Calmann Levy.
- AGUIAR, Márcia Angela
1991. Supervisão escolar e política educacional. São Paulo, Cortez Ed.
1993. "A política educacional no Brasil e o papel do Conselho Nacional dos Secretários de Educação: uma questão polêmica". Educação & Sociedade, Campinas, Ed. Papirus, n. 42.
- ALMOND, G. e VERBA, S.
1963. The Civic Culture. New York, Princeton University Press, 2 vols.
- ALTHUSSER, Louis
1980. Posições - 2. Rio de Janeiro, Graal.
- ALTVATER, Elmar
1977. "Notas sobre alguns problemas do intervencionismo do Estado." Argumento, São Paulo, vol. 2, n. 6.
- ALVES, Ma Helena Moreira
1984. Estado e oposição no Brasil. Petrópolis, Vozes.
- ALVES, Denysard O. e SAYAD, João
1975. "O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)."
In Betty M. Lafer, Planejamento no Brasil, São Paulo, Perspectiva.
- AMARAL SOBRINHO, José
1989. "Planejamento da educação no Brasil: revisão e propostas." IPEA. Texto para Discussão, Brasília, IPEA, n. 19, agosto.

- ANDERSON, Perry
1986. As antinomias de Gramsci. Crítica Marxista. São Paulo, Ed. Juruês.
- ANDRADE, Maria Antônia A.
1985. "Neocoronelismo e perspectivas eleitorais na Nova República". Textos UFPB-NDIHR, João Pessoa, UFPB.
- ANTUNHA, Heládio Cezar G.
1976. A instrução pública no estado de São Paulo: a reforma de 1920. São Paulo, FEUSP.
- ARAPIRACA, José
1982. A USAID e a educação brasileira. São Paulo, Cortez & Autores Associados.
- AZEVEDO, Fernando de
1944. A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil. São Paulo, Cia. Ed. Nacional.
- AZEVEDO, Janete Ma Lins de
1987. "As políticas sociais e a cidadania no Brasil". Educação & Sociedade, São Paulo, Cortez/CEDES, n. 28.
1988. "Impasses e perspectivas para a descentralização de políticas de educação". Em Aberto, Brasília, MEC/INEP, vol. 39.
- et al
1985. O professor do ensino elementar em Pernambuco. Prática e formação. Recife, Sudene/UNICAP.
- e Nascimento, Elimar
1986. "Resgate oral da história da educação popular em Pernambuco: 1958/1966". Textos INEP, Brasília, MEC/INEP Centro Josué de Castro.
- BANCO MUNDIAL
1974. Education sector working paper. Washington.
1990. Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza. Washington, Banco Mundial.
- BARCELOS, Milton
1933. Evolução constitucional do Brasil. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- BARDAWIL, J. C.
1979. "Portella e o MEC: o ministro e o elefante". IstoÉ, n. 123, 2/5/1979, pp. 46-9.
- BASTOS, Humberto (coord.)
s/d. Educação para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, Reper Editora.

- BECKER, Gary S.
1964. Human capital. New York, National Bureau of Economic Research.
- BOBBIO, Noberto
1982. O conceito de sociedade civil. Rio de Janeiro, Graal.
- BOCARRA, Paul
1976. O capitalismo monopolista de Estado. Lisboa, Ed. Seara Nova, 4 vols.
- BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean-Claude
1979. "A comparabilidade dos sistemas de ensino". In José Carlos Durand (org.), Educação e hegemonia de classe. Rio de Janeiro, Zahar.
- BRASIL
1964. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966 - Síntese. Brasília, Documento EPEA, n. 1.
1966. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Diagnóstico Preliminar. Educação II. Brasília.
1968. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968/70. Fortalecimento da Infra-Estrutura Social: Educação e Recursos Humanos. vol. 1, Brasília.
1970. Presidência da República. Metas e Bases para a Ação do Governo. Síntese. Brasília. 1970.
1971. Presidência da República. I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), 1972-1974. Rio de Janeiro, IBGE.
1971a. Presidência da República. Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972-1974. Setor Educação. Documenta, Brasília.
1974. Presidência da República. II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), 1975-1979, Brasília.
1979. Presidência da República. III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), 1980-1985. (Projeto) Brasília.
1981. Presidência da República. III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), 1980-1985. Brasília.
- BRIGGS, A.
1961. "The Welfare State in historical perspective". Archives Europeens de Sociologie, II.
- BRUNHOFF, S.
1978. "Crise capitalista e política econômica". In Nicos Poulantzas (org.), A crise do Estado, Lisboa, Moraes Editores.
- BUFFA, Ester
1979. Ideologias em conflito: escola pública e escola privada. São Paulo, Cortez & Moraes.

- BURSZTYN, Marcel
 1984. O poder dos donos. Planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis, Editora Vozes.
 1990. O país das alianças. Elites e continuísmo no Brasil. Petrópolis, Editora Vozes.
- CAMPOS, Francisco
 1940. Educação e cultura. Rio de Janeiro, José Olympio.
 1941. O Estado nacional. Sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Rio de Janeiro, José Olympio.
- CAPANEMA, Gustavo
 1974. "Exposição de motivos à reforma do ensino secundário". Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, MEC/INEP, n. 134.
- CARDOSO, Fernando Henrique
 1969. "Raízes estruturais da crise política brasileira". In F. H. Cardoso, Mudanças sociais na América Latina, São Paulo, Difel.
 1972. "Industrialização dependência e poder na América Latina". In F. H. Cardoso, O modelo político brasileiro. São Paulo, Difel.
 1975. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
 1983. "O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro". Revista Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 26.
 1990. "Desafios da social-democracia na América-Latina". Novos Estudos, São Paulo, CEBRAP, n. 28
- CARELLI, Wagner
 1979. "Repensando o Brasil". IstoÉ, n. 116, 14-03-1979, pp. 52-4.
- CARNOY, Martin
 1986. Estado e teoria política. Campinas, Papirus.
 ----- e LEVIN, Henri
 1987. Escola e trabalho no Estado capitalista. São Paulo, Cortez Editor.
- CARONE, Edgar
 1969. A primeira República 1889-1930: texto e contexto. São Paulo, Difel, 1969.
 1970. A República Velha. São Paulo, Difel.
- CARVALHO, Inaiá Maria M
 1987. O Nordeste e o regime autoritário. São Paulo, Hucitec.
- CARVALHO, Marta Maria Chagas de
 1985. Molde nacional e forma cívica: higiene, moral e trabalho no projeto da Associação Brasileira de Educação. Tese de doutoramento, Faculdade de Educação, USP.

1989. A escola e a República. São Paulo, Brasiliense.
- CASTRO, Claudio de Moura e
 1986. "O que está acontecendo com a educação no Brasil?" In Edmar Bacha e Herbert Klein (orgs.) A transição incompleta: Brasil desde 1945, Rio de Janeiro, Paz e Terra, vol. 2
- CASTRO, Rui
 1979. "Eduardo Portella: um intelectual no MEC?". IstoÉ, n. 109, 24/01/1979, pp. 48-50.
- CHONG, Juan
 1978. Planificación educacional participatoria: reflexiones para debate. Proyecto de Planificación de Recursos Humanos. Brasília, PNUD-Brasil.
- CINTRA, Antônio O.
 1974. "A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia." In J. Balan, (org.) Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro. São Paulo, Difel.
- e HADDAD, Paulo
 1978. Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar.
- CLARKE, Simon
 1991. "Crise do fordismo ou crise da social-democracia?" Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 24.
- COIMBRA, Marcos A.
 1987. "Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais." In Sérgio Abranches et al. Política social e combate à pobreza, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- COOMBS, Philips et al.
 1974. Attacking rural poverty: how non-formal education can help. New York, UNICEF.
- CORREA, Villas Boa
 1979. "Decreto de Geisel não está sendo cumprido. As ASIs continuam a agir nos porões da administração." IstoÉ, n. 120, 11/4/1979, p. 34.
- COSTA, Emilia Viotti da
 1968. "Introdução ao estudo da emancipação política." In Carlos G. Mota (org.), Brasil em Perspectiva, São Paulo, Difel.
- COUTY, Louis
 1844. Le Brésil en 1884. Rio de Janeiro, Faro e Lino.
- COVRE, Maria de Lourdes M.
 1983. A fala dos homens. Análise do pensamento

tecnocrático. São Paulo, Brasiliense.

CRUZ, Sebastião V. e MARTINS, Carlos E.

1983. "De Castello a Figueiredo: Uma incursão na pré-história da abertura." In B. Sorj e Ma H. Tavares (orgs.) Sociedade e política no Brasil no pós-64, São Paulo, Brasiliense.

CUNHA, Célio

1981. Educação e autoritarismo no Estado Novo. São Paulo, Cortez.

CUNHA, Luiz Antônio R. da

1975. Educação e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
1975a. A profissionalização do ensino médio. Rio de Janeiro, Eldorado.
1979. "A expansão do ensino superior - causas e conseqüências." Revista Debate e Crítica, Rio de Janeiro, n. 5.
1981. "A organização do campo educacional: As Conferências de Educação". Educação & Sociedade, São Paulo, Cortez.
1988. A universidade reformada - O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
1991. Educação, Estado e democracia no Brasil. São Paulo, Cortez.

CURY, Carlos Roberto J.

1978. Ideologia e educação brasileira. Católicos e liberais. São Paulo, Cortez & Maraes.

DAHL, Robert

1956. A preface to democratic theory. Chicago, University of Chicago Press.
1966. Who governs? Democracy and power in an american city. New Haven, Yale University Press.

DaMATTA, Roberto

1979. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro, Zahar/Guanabara.

DEBRUN, Michel

1983. A conciliação e outras estratégias. São Paulo, Brasiliense.

DELCOURT, Jacques

1982. "Social policy: crisis or mutation?" Labour and Society, vol. 7, n. 1.

DIAS, Everardo

1977. História das lutas sociais no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega.

- DINIZ, Eli
 1985. "A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura". Revista Dados, Rio de Janeiro, Iuperj, vol. 28, n. 3.
 1988. "Empresariado e transição política no Brasil: problemas e perspectivas." In D. Fleischer, (org.) Da distensão a abertura. As eleições de 1982. Brasília, Ed. da UNB.
- DOBELL, R.
 1981. "Social policy making in the 1980: elements and issues." In OCED, The welfare state in crisis. Paris, OCED.
- DOISE, W.
 1986. "Les représentations sociales: définition d'un concept". In W. Doise e A. Palmonari(eds.) L'étude des représentations sociales. Paris, Delachaux & Niestlé.
- DRAIBE, Sônia M.
 1985. Rumos e Metamorfoses. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
 1988. O "Welfare State no Brasil: características e perspectivas". Cadernos de Pesquisa do NEPP, Campinas, n.8, UNICAMP/NEPP.
- DREEBEN, R.
 1968. On what is learned in school. Reading, Mass, Addison-Wesley.
- DREIFUSS, René.
 1981. 1964 = A conquista do Estado. Petrópolis, Vozes.
- DURKHEIM, Emile
 1960. De La division du travail social. Paris, PUF.
 1968. Education et sociologie. Paris, PUF.
- DYE, T.
 1972. "Models of politics: some help in thinking about policy." In T. Dye, Understanding Public Policy, New Jersey, Prentice-Hall.
- ENGUITA, Mariano F.
 1989. A face oculta da escola. Porto Alegre, Artes Médicas.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta
 1985. Politics against markets. Princeton, N.J., Princeton University Press.
 1991. "As três economias políticas do welfare State." Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 24.
- e Korpi, W.
 1985. "Social policy as class politics in post-war capitalism: Scandinavia, Austria and Germany." In J. Goldthorpe, (org.) Order and conflict in contemporary capitalism. Oxford, University Press.

- FAORO, Raimundo
1975. Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre, Ed. (2 vol.)
- FARIA, Vilmar
1991. "Cinquenta anos de urbanização no Brasil". Novos Estudos São Paulo, CEBRAP, n. 29.
- FAURE, Edgar et al.
1972. Apprendre à Etre. Paris, UNESCO.
- FERNANDES, Florestan
1966. Educação e sociedade no Brasil. São Paulo, Dominus.
1977. A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar.
- FERNANDEZ LAMARRA, Norberto e AGUERONDO, Inés
1978. La planificación educativa em América Latina. Proyecto de Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (borrador). Buenos Aires UNESCO/CEPAL/PNUD.
- FISHLOW, Albert
1975. "A distribuição de renda no Brasil." In R. Tolipan e C. Tinelli (orgs.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento, Rio de Janeiro Zahar.
- FLORA, P. e HEIDENHEIMER, A. (orgs.)
1981. The development of Welfare States in Europe and America. London, Transaction Books.
- FRANCO, Ma Sylvia de C.
1976. Homens livres na ordem escravocrata. São Paulo, Atica.
- FREITAG, Bárbara
1977. Escola Estado e sociedade. São Paulo, Ed. Edart.
- FREYRE, Gilberto
1973. Casa grande & Senzala. Rio de Janeiro, José Olympio.
- FRIEDMAN, Milton
1984. Capitalismo e liberdade. São Paulo, Abril Cultural.
- FRIGOTTO, Gaudêncio
1984. A produtividade da escola improdutiva. São Paulo, Cortez.
- FUNDAÇÃO IBGE
1970. Brasil: séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro, IBGE.
- FURTADO, Celso
1973. A hegemonia dos Estados Unidos e o desenvolvimento da América Latina. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
1976. Formação econômica do Brasil. São Paulo, Editora Nacional.

- FURTER, Pierre.
 1976. "La formation extrascolaire e le développement dépendant". In Institut D'Études du Développement. Les modes de transmission du didactique à l'extrascolaire. Paris, PUF.
- GALVAN, Cesare G.
 1979. "É possível uma economia da educação?". Educação & Sociedade, São Paulo, Cortez & Moraes, n. 2.
- GEORGE, Susan.
 1978. O mercado da fome. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GOLD, D. et al.
 1979. "Recientes desarrollos en la teoria marxista del Estado Capitalista". In H. Sonntag e H. Valecillos, H. (orgs.) El Estado capitalista contemporáneo. México, Siglo XXI.
- GOUGH, Ian
 1980. The political economy of the Welfare State. London, The Macmillan Press.
- GRAMSCI, Antonio
 1968. Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
 1978a. Concepção dialética da história. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
 1978b. Obras escolhidas. São Paulo, Martins Fontes.
- HABERMAS, Jürgen.
 1975. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Aires, Amorroutu.
- HAUSER, Philip M.
 1965. Recursos humanos para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, USAID.
- HAYEK, Friedrich A.
 1983. Os fundamentos da liberdade. Brasília, Ed. da Universidade de Brasília, 1983.
- HENRIQUE, W. e DRAIBE, S.
 1987. "Políticas públicas e gestão da crise: um balanço da literatura internacional". Cadernos de Pesquisa do NEPP Campinas, NEPP/UNICAMP, n. 1.
- HIRSCH, J.
 1978. "Observações teóricas sobre o Estado burguês e suas crises." In N. Poulantzas, (org.) A crise do estado. Lisboa, Moraes Editor.
 1979. "Elementos para uma teoria materialista do Estado".

Críticas de la Economía Política, México, Ediciones El Caballito, ns.12/13.

- HIRST, Paul & ZEITLIN, Jonathan (ed.)
1989. Reversing industrial decline? Industrial structure and policies in Britain and her competitors. New York, St. Martins Press.
- HOFFMANN, Helga
1986. "Pobreza e propriedade no Brasil: O que está mudando?". In E. Bacha e H. Klein, Herbert, A transição incompleta: Brasil desde 1945, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- HOLLOWAY, J. e PICCIOTO, S. (orgs.)
1978. State and capital: a marxist debate. London, Edward Arnold Publishers.
- HORTA, José S. Bahia
1982. Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil. São Paulo, Cortez Editora.
- IANNI, Octávio
1963. Industrialização e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
1971. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
1978. O colapso do populismo no Brasil. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
1990. "A crise de paradigmas na sociologia". Cadernos do IFCH, Campinas, UNICAMP, n. 20.
- JANOTTI, Ma de Lourdes
1981. Coronelismo uma política de compromissos. São Paulo, Brasiliense.
- JESSOP, Bob.
1980. "Teorias recientes sobre el Estado capitalista". Críticas de la Economía Política. México, Ediciones El Caballito, n.16/17.
- JOBERT, Bruno
1988. Codes, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. Grenoble, CERAT, Université des Sciences Sociales.
1989a. Mode de médiation sociale et politiques publiques. Grenoble, CERAT, Université des Sciences Sociales.
1989b. "The normative frameworks of public policy". Political Studies, n. XXXVII.
- JODELET, D.
1989. "Représentations sociales: un domaine en expansion". D. Jodelet (Ed.) Les représentations sociales. Paris, PUF

- KING, Desmond.
1988. "O Estado e as estruturas sociais do bem-estar" Novos Estudos, São Paulo, CEBRAP, n. 22.
- KORPI, W.
1983. The democratic class struggle. London, Routledge & Kegan.
- KOWARICK, Lucio.
s/d. Estratégias do planejamento social no Brasil. São Paulo, CEBRAP.
- LAFER, Celso.
1975. O sistema político brasileiro. São Paulo, Perspectiva.
- LAGO, Luiz A. Corrêa do et al.
1983. Estrutura ocupacional educação e formação de mão-de-obra. Os países desenvolvidos e o caso brasileiro. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- LAMOUNIER, Bolivar
1977. "Sociedade e Instituições da Primeira República." In História geral da civilização brasileira. São Paulo, Difel.
1981. "Representação política: a importância de certos formalismos". In B. Lamounier et al. Direito, cidadania participação. São Paulo, T. A. Queiroz.
1985. "Apontamentos sobre a questão democrática". In Alain Rouquié et al. (orgs.) Como renascem as democracias. Brasiliense, São Paulo.
- e MOURA, Alkimar.
1984. "Política econômica e abertura política no Brasil: 1973 - 1983". Cadernos IDESP São Paulo, IDESP, n. 4.
- LAUNAY, J.
1979. "Elementos para uma economia política da Educação". In J. C. Durand, Educação e hegemonia de classe, Rio de Janeiro, Zahar.
- LEAL, Victor N.
1975. Coronelismo enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Ed. Alfa-Omega.
- LECHNER, Norbert
1993. "Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina". Lua Nova. São Paulo, CEDEC, ns. 28/29.
- LENHARDT, G. OFFE, C.
1984. "Teoria do Estado e política social". In C. Offe, Problemas estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- LIPIETZ, Alain
1991. "As crises do marxismo", Novos Estudos, São Paulo, CEBRAP, n.30

- LOPES, José Sérgio Leite
 1975. "Sobre o debate da distribuição da renda: leitura crítica de um artigo de Fishlow". In R. Tolipan e C. Tinelli (orgs.), A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro, Zahar.
- LUMBAMBO, K. e OLIVEIRA, L.
 1990. População e demanda educacional no Nordeste. Recife, FUNDAJ.
- MACPHERSON, C.B.
 1978. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro, Zahar.
- MADEIRA, Margot C.
 1991. "Representações sociais: pressupostos e implicações". Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, MEC-INEP, vol. 72, n. 172.
- MADEIRA, Vicente de P. C.
 1980. L'éducation dans la formation sociale brésilienne. Le cas de l'expansion de l'enseignement supérieur au Brésil (1960-1974). Tese de Doctorat, Paris, Université Paris V.
- MALLOY, J. E BORTZKY, S.
 1982. "Politics, social welfare policy and population problem in Latin America". International Journal of Health Service, Vol. XII, n. 1.
- MANACORDA, Mario A.
 1989. História da educação São Paulo, Cortez.
- MARANHAO, A. e FONIA, P.
 1979. "Delfim Netto quer acabar com as críticas - Por isso resolveu fechar o IPEA dentro de seis meses." IstoÉ, n. 147, 17/10/1979, pp. 92-3.
- MARSHALL, T. H.
 1967a. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro, Zahar.
 1967b. Política social. Rio de Janeiro, Zahar.
- MARTINS, CARLOS BENEDITO
 1988. Ensino pago: um retrato sem retoques. São Paulo, Cortez.
 1989. "O novo ensino superior privado no Brasil." In C. B. Martins (org.), Ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas. São Paulo, Brasiliense.
- MARTINS, Luciano
 1976. Pouvoir et développement économique. Formation et évolution de structures politiques au Brésil. Paris, Editions Anthropos.

MARTINS, Paulo H
1985.

Coronelismo poder burguês e movimentos populares. Presença Revista de Política e Cultura, São Paulo, Editora Caetés, n. 5.

MARTONE, CELSO L.

1975. "Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) 1964-1966." In, Betty M. Lafer, Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva.

MARX, KARL

1975. O capital: o processo da produção do capital. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, Livro 1, vol. 1.

1979. Crítica del programa de Gotha. Moscou, Editorial Presença.

s/d. A questão judaica. Rio de Janeiro, Achiamé.

MINISTERIO DA EDUCACAO E CULTURA (MEC)

1971. I Plano Setorial de Educação e Cultura. (1972-1974). Brasília.

1974. Aspectos da organização e do funcionamento da educação brasileira. Brasília.

1975. Política Nacional Integrada da Educação. Depart. de Documentação e Divulgação. Brasília.

1976. II Plano Setorial de Educação e Cultura. (1975-1979). Brasília.

1979. Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural. Brasília.

1979a. Educação para o Meio Rural. Ensino de 1o Grau. Política e Diretrizes de Ação. Brasília.

----- INEP

1987. A educação nas mensagens presidenciais. Brasília, 2 vols.

----- PRODASEC-URBANO.

1980. Diretrizes, Objetivos e Estrutura da Programação. Brasília.

1981. Seminário Internacional de Educação. Formação Profissional e Emprego nas Periferias Urbanas. Documento Final. Salvador.

s/d. Aspectos Conceituais e Metodológicos. Brasília.

----- PRONASEC-RURAL.

1980. Linhas de Ação. Brasília.

----- SEG.

1978a. Grupo Especial de Estudos para o Desenvolvimento da Educação no Meio Rural. Subsídios para o Desenvolvimento e Planejamento da Educação nas áreas Rurais. Brasília, CNRH/IPEA/PNUD-Unesco.

1978b. Grupo Especial de Estudos para o Desenvolvimento da Educação no Meio Rural. Diretrizes Básicas e Possíveis Linhas de Programação Educacional para um Acordo de Empréstimo MEC/BIRD. Brasília.

1979. Relatório do Seminário sobre Política e Planejamento da Educação e Cultura. Brasília.

- 1980a. III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto - 1980/1985. Brasília.
- 1980b. Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural. Brasília.
- MEDEIROS, Antônio Carlos de
1984. Politics and intergovernmental relations in Brazil, 1964-1982. Tese de Doutorado, The London School of Economics and Political Science, University of London.
1985. "Da mediação burocrática à mediação partidária: aspectos políticos das relações centro e periferia no Brasil". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, vol. 19, n. 4.
- MEDEIROS, Jarbas.
1978. Ideologia autoritária no Brasil 1930-1945. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- MELLO, João Manuel C.
1982. O capitalismo tardio. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982.
- MELLO, José Batista.
1956. Evolução do ensino na Paraíba. João Pessoa, Ed. A União.
- MENDES, Ana Gláucia.
1978. "A experiência de planejamento econômico no Brasil." In A. O. Cintra e P. R. Haddad, Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- MILIBAND, Ralph.
1970. El Estado en la sociedad capitalista. México, Siglo XXI.
- MINTER/SUDENE/BNB
1985. Avaliação do Polonordeste e do Projeto Sertaneio. Fortaleza, BNB.
- MISHRA, R.
1977. Society and social policy: theories and practice of Welfare. Londres, MacMillan Press.
- MOACYR, Primitivo.
1937. A instrução e o império. São Paulo, Ed. Nacional, 2 vols.
- MOLICA, Fernando.
1994. "Estado promovia uma guerra psicológica contra adversários". Folha de São Paulo, Caderno Especial, 27/03/1994, p. B-9.
- MONTGOMERY, John.
1976. Planeamiento educacional: opções e decisões. Fundamentals of Educational Planning, IIEP. Paris, UNESCO.

- MORAES, João Quartim de.
 1986. Ideólogos autoritários e teorias sobre o autoritarismo. Filosofia Política. Porto Alegre-São Paulo, L & PM editores, n.3.
- MOSCOVICI, S.
 1989. "Des représentations collectives aux représentations sociales". In: JODELET (Ed.) Les représentations sociales. Paris, PUF.
- MULLER, Pierre.
 1985. "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles". Revue Française de Science Politique, vol. 35, n. 2.
- MULLER, W. & NEUSUSS, C.
 1975. "The illusions of state socialism and the contradiction between wage labour and capital". Telos, n. 25.
- NAGLE, J.
 1974. Educação e sociedade na Primeira República. São Paulo, EPU-USP.
- NAVARRO, Vicente.
 1993. Produção e Estado de Bem-Estar: o contexto político das reformas. Lua Nova. São Paulo, CEDEC, ns. 28/29.
- NEPP/UNICAMP.
 1987. Brasil-1985. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas, Ed. da UNICAMP.
- NEVES, Lúcia Ma. "O Estado e a privatização do ensino: mecanismo de sustentação da empresa privada de ensino". Educação & Sociedade, São Paulo, Cortez, n.15.
- O'CONNOR, James.
 1977. USA: a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
 1987. Crisis de acumulacion. Barcelona, Ediciones Peninsula.
- O'DONNELL, Guillermo
 1986. Contrapontos. Autoritarismo e democratização. São Paulo, Editora Vértice.
 1988. "Hiatos, instituições e perspectivas democráticas". In Fábio W. Reis e G.O' Donnell (orgs.) A democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas. São Paulo, Editora Vértice.
- _____ e OSZLAK, Oscar.
 1974 Políticas públicas y Estado en America Latina. Algunas sugerencias para su estudio. Buenos Aires, mimeo.
- OFFE, C.
 1984a. "Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas". In C. Offe, Problemas estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

- 1984b. "Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa". In C. Offe, Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
1989. Capitalismo desorganizado. São Paulo, Brasiliense.
- _____ e RONGE, V.
1984. "Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista", In C. Offe, Problemas estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- OIT.
1975. Políticas de Empleo en América Latina. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- OLIVEIRA, Ana M.
1982. Introdução crítica à literatura sobre políticas públicas. Estudos n.3. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- OLIVEIRA, Francisco de.
1977. Elegia para uma re(li)gião. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
1981. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Petrópolis, Vozes.
- 1988a. "O surgimento do antivalor". Novos Estudos, São Paulo, CEBRAP, n. 22.
- 1988b. "Medusa ou as classes médias e a consolidação democrática". In F. Reis e G. O'Donnell (orgs.) A democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas. São Paulo, Ed. Vértice.
1990. "Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil". In S. Larangeira, (org.) Classes e movimentos sociais na América Latina. São Paulo, Ed. Hucitec.
- OLIVEIRA, Ma das Graças C. de.
1986. A prática do planejamento ou o planejamento na prática. Dissertação de Mestrado, Recife, UFPE.
- PAIVA, V.
1973. Educação popular e educação de adultos. Uma contribuição à história da educação no Brasil. São Paulo, Loyola.
- PARSONS, Talcott.
1966. El sistema social. Madrid, Editorial Revista del Occidente.
- PEREIRA, Luiz B.
1985. Pactos Políticos. Do populismo à redemocratização. São Paulo, Brasiliense.
1988. "Os limites da 'abertura' e a sociedade civil". In D. Fleischer (org.) Da distensão à abertura. As eleições de 1982. Brasília, Editora UNB.

- PINKER, R.
 1971. Social theory and social policy. London, Heinemann.
 1979. The idea of welfare. London, Heinemann.
- PNUD.
 1990. Desarrollo Humano:Informe 1990. Bogota, Tercer Mundo Editores S.A.
- POULANTZAS, N.
 1977. Poder político e classes sociais. São Paulo, Martins Fontes.
 1978. (org.) A crise do estado. Lisboa, Moraes Editores.
 1980. Estado, poder e socialismo. Rio de Janeiro, Graal.
- PRADO JUNIOR, C.
 1959. História econômica do Brasil. São Paulo, Brasiliense.
 1966. Evolução política do Brasil e outros estudos. São Paulo, Brasiliense.
 1969. Formação do Brasil contemporâneo. São Paulo, Brasiliense.
- PRZEWORSKI, A.
 1989. Capitalismo e social-democracia. São Paulo, Companhia das Letras.
- QUEIROZ, Maria Isaura P. de.
 1976. O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios. São Paulo, Alfa-Omega.
- RIBEIRO, Ma L. S.
 1978. História da educação brasileira. A organização escolar. São Paulo, Cortez & Moraes.
- ROMANELLI, Otaíza de O.
 1978. História da educação no Brasil: 1930-1973. Petrópolis, Vozes.
- ROOM, G.
 1979. The sociology of welfare: social policy, stratification and political order. Oxford, Basil Blackwell-Martin Robertson.
- ROUEN, Beaurepaire.
 1878. O futuro da grande lavoura e a grande propriedade do Brasil. Rio de Janeiro.
- SABEL, Charles & PIORE, Michael.
 1984. The second industrial divide. New York, Basic Books.
- SALES, Teresa.
 1987. Os herdeiros da escravidão. Novos Estudos São Paulo, CEBRAP, n.19.
 1992. Trama das desigualdades. drama da pobreza no Brasil. Tese de Livre Docência, Campinas, Departamento de Sociologia da UNICAMP.

- SALISBURY, R.
 1968. "The analysis of public policy: a search for theories and roles." In A. Ranney (ed.) Political science and public policy. Chicago, Markhan Pub.
- SANTOS, Wanderley G.
 1978. Ordem burguesa e liberalismo político. São Paulo, Duas Cidades.
 1979. Cidadania e justiça. Rio de Janeiro, Editora Campos.
- SCHULTZ, Theodore.
 1962. O valor econômico da educação. Rio de Janeiro, Zahar.
 1973. O capital humano. Rio de Janeiro, Zahar.
- SCHWARTZMAN, Simon.
 1982. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- SCHWARZ, Roberto.
 1981. Ao vencedor as batatas. São Paulo, Duas Cidades.
- SERRANO, Luiz Roberto.
 1979. "A herança otimista de Reis Velloso." Isto É, n. 116, 14-03-1979, pp.82-4.
- SERRA, Mario Pinto.
 1924. A educação nacional. Pelotas, Livraria Universal.
- SICHEL, B. e MARRA, A. B.
 1979. "O SNI não discute: veta. MEC - Segundo Escalão". Isto É n. 119, 4/4/1994, pp. 44-7.
- SERGIO SILVA.
 1976. Expansão cafeeira e origem da indústria no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega.
- SIMONSEN, Mário Henrique.
 1969. Brasil ano 2001. Rio de Janeiro, APEC.
- SINGER, Paul.
 1972. "O 'milagre brasileiro': causas e consequências". Cadernos CEBRAP, São Paulo, CEBRAP, n. 6
- SKIDMORE, THOMAS
 1988. Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SOARES, José Teodoro.
 1985. Planejamento e administração no Brasil. Fortaleza, Edições UFC.

- SOUZA, Ma Ignez S.
 1981. Os empresários e a educação no Brasil. O IPES e a política educacional após 1964. Petropolis, Vozes.
- TAVARES, José Antônio G.
 1980. "Educação e imperialismo no Brasil". Educação & Sociedade. São Paulo, Cortez Editora, n. 7.
 1982. A estrutura do autoritarismo no Brasil. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- TAVARES, Ma da Conceição.
 1972. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro, Zahar.
- TAYLOR-GOOBY, P. e DALE, J.
 1981. Social theory and social welfare. London, Edward Arnold.
- TEIXEIRA, Anísio.
 1977. Educação no Brasil. São Paulo, Ed. Nacional.
- TENDLER, Judith.
 1991. New lessons from old projects: the dynamics of rural development in Northeast Brazil. Washington, World Bank.
- TITMUSS, R.
 1963. Essays on the Welfare State. London, Allen & Unwin.
 1968. Commitment to Welfare. London, Allen & Unwin.
 1974. The gift relationship. London, Allen & Unwin.
- TOLIPAN, R. e TINELLI, C. (orgs.)
 1975. A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro, Zahar.
- UNESCO/UNIFEC
 1977. Necesidades básicas de la población rural del area centroamericana. Informe de actividades, CEC.
- VACCA, Giuseppe.
 1991. "Estado e mercado, público e privado." Lua Nova. São Paulo, CEDEC, n. 24.
- VAHE, Teodoro R.
 1980. A privatização do ensino superior no Brasil: causas e consequências. Florianópolis, UFSC.
- VAINSENER, A. e BARDAWIL, J. C.
 1979. "O novo Governo. Figueiredo falou como um rei, mas..." Isto É. n. 109, 24/01/1979, pp. 9-16.
- VARGAS, Getúlio.
 1938. A nova política no Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio, 3 vols.

- WEBER, Max.
1982. "Os três tipos puros de dominação legítima." In
M. Weber, São Paulo, Atica.
- WEFFORT, Francisco.
1980. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro,
Paz e Terra.
- WILENSKI, H.
1975. The Welfare State and equality. Berkeley,
University of California Press.
- WILLIAMS, Raymond.
1992. Cultura. São Paulo, Paz e Terra.
- ZIJNDERVELD, A. C.
1986. "The ethos of the Welfare State". International
Sociology, n. 4.