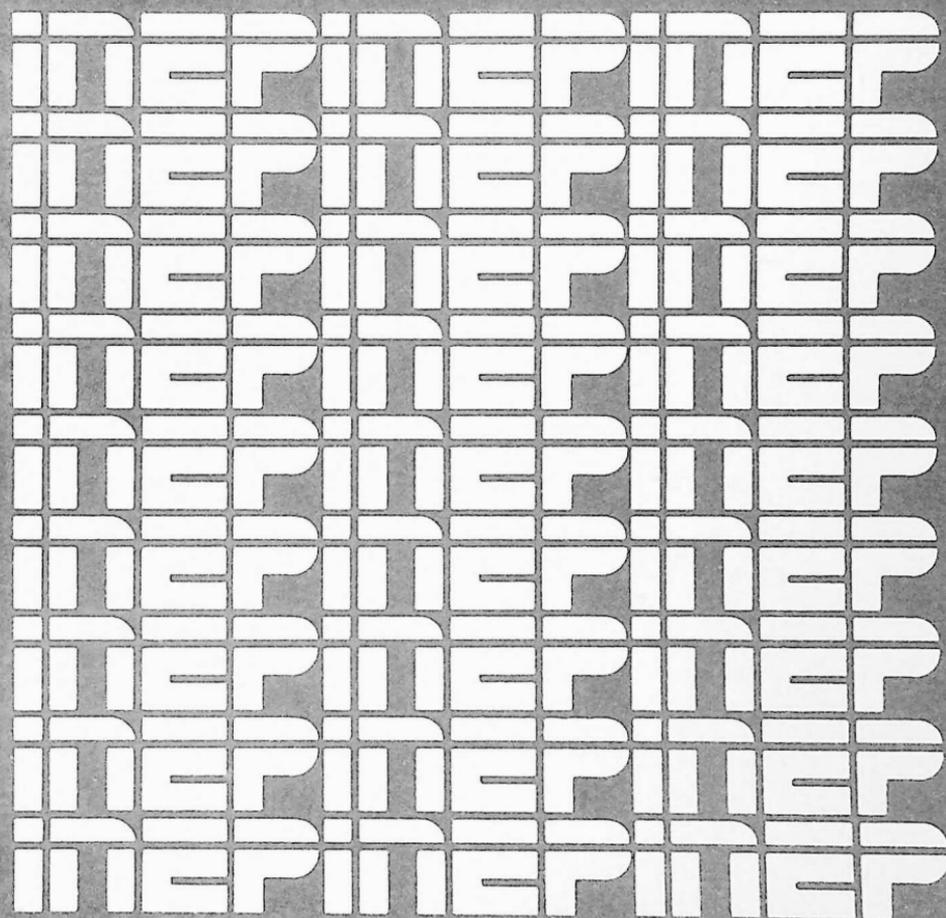


REVISTA BRASILEIRA DE

# ESTUDOS PEDAGÓGICOS

164



**MEC**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

PRESIDENTE DA REPUBLICA  
José Sarney

MINISTRO DA EDUCAÇÃO  
Carlos Sant'Anna

SECRETÁRIO-GERAL  
Ubirajara Brito

---

REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS

PEDAGÓGICOS 164

---

C.E.T.E.B  
BIBLIOTECA

CORTESIA  
DO  
INEP

---

# INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

DIRETOR-GERAL

Manuel Marcos Maciel Formiga

DIRETOR DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

Carlos Avancini Filho

DIRETORA DE ESTUDOS E PESQUISAS

Maria Laís Mousinho Guidi

DIRETORA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Silvia Maria Galliac Saavedra

COORDENADORA DE EDITORAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Samira Abrahão Rodrigues Pinheiro

EDITOR

Walter Esteves Garcia

EDITORA ASSISTENTE

Maria Francisca Teresa F. Oliveira França

---

---

REVISTA BRASILEIRA DE  
**ESTUDOS  
PEDAGÓGICOS** 164

---

---

COMITÊ EDITORIAL

Armando Dias Mendes  
Carlos Benedito Martins  
Fátima Cunha Ferreira Pinto  
Jacques Velloso  
Jader de Medeiros Britto  
Léa Pinheiro Paixão  
Maria Helena Silveira  
Osmar Fávero  
Silke Weber  
Sofia Lerche Vieira  
Walter Esteves Garcia (Editor)

SECRETARIA EDITORIAL

Maria Francisca Teresa F. Oliveira França  
(Secretária)  
Cleusa Maria Alves

EDIÇÃO DE TEXTO

Maria Francisca Teresa F. Oliveira França  
Maria Thereza Leandro Nogueira

REDAÇÃO

Cleusa Maria Alves

ASSISTENTE DE PRODUÇÃO E REVISÃO

Antonio Bezerra Filho

REVISÃO

Mônica Matthke Braga  
Tânia Maria Castro

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Regina Célia Soares  
Maria Angela Torres Costa e Silva

TRADUÇÕES E VERSÕES

Amabile Pierrotti — Francês  
Juscelino Mafra de Oliveira — Espanhol  
Ana Luiza Fleck Saibro — Inglês

PROJETO GRÁFICO

Darlan Rosa

---

Revista brasileira de estudos pedagógicos. — v. 1, n. 1 (jul. 1944). — Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1944-

Quadrimestral. Mensal 1944 a 1946. Bimestral 1946 a 1947. Trimestral 1948 a 1976. Suspensa abr. 1980 — abr. 1983.

Publicação oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Índices de autores e assuntos: 1944/51, 1944/58, 1958/65, 1966/73, 1944/84.

ISSN 0034-7183

1. Educação-Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.  
II. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

# SUMÁRIO

---

## ESTUDOS

O Público e o Privado na Expansão do Ensino Supletivo em São Paulo Elba Siqueira de Sá Barreto .....	7
Institutos de Educação — uma Prática Pedagógica Inovadora? Dilza Cozendey Crespo, Elisabete Cristina C. da Silveira, Fátima Cunha Ferreira Pinto, Maria Helena da Silva Paes Faria e Tarcila Oliveira Aguiar	35
El Mundo de Talcott Parsons y la Educación (I) — el Pensamiento Socioló- gico Funcionalista y la Educación Primaria Carlos Alberto Torres .....	55
Uma Agenda para a Educação Genuino Bordignon .....	65
A Consciência Fonológica de Crianças das Classes Populares: o Papel da Escola Magda Becker Soares e Cláudia Cardoso Martins .....	86

---

## SEGUNDA EDIÇÃO

Reforma das Secretarias Estaduais de Educação e Cultura: Dificuldades e Caminhos Michel Debrun .....	99
A Nova Lei da Educação Florestan Fernandes .....	129

---

## NOTAS DE PESQUISA

Anísio Teixeira: um Falso Progressista e Tributário do Liberalismo Ameri- cano ou Representante do Pensamento Radical no Brasil? .....	133
Concepções de Sujeito Histórico no Ensino de História: do Herói às Mentali- dades .....	136

---

RESENHAS CRÍTICAS .....	139
-------------------------	-----

COMUNICAÇÕES E INFORMAÇÕES .....	147
----------------------------------	-----

---

# O público e o privado na expansão do ensino supletivo em São Paulo \*

Elba Siqueira de Sá Barreto  
Fundação Carlos Chagas (FCC)

*Este artigo sintetiza as principais informações e reflexões contidas em estudo mais amplo sobre o ensino de adultos em São Paulo, realizado em 1985, enfocando particularmente a suplência de 5ª a 8ª séries. Procura situar o ensino supletivo no contexto da política de expansão do ensino fundamental adotada no estado a partir da Lei nº 5.692/71; analisa algumas modalidades representativas de cursos, públicos e privados, seja do ponto de vista quantitativo, seja em termos de proposta de trabalho desenvolvida à luz da sua inserção no contexto histórico-político; finalmente, coteja dados de experiências de outros estados com as de São Paulo.*

---

## Justificativa e propósito do trabalho

O ensino supletivo, particularmente na modalidade de suplência, deve sua própria existência às distorções do sistema regular de ensino. Faltam escolas em certas regiões do país capazes de atender à totalidade da população na faixa de escolarização obrigatória: dos 7 aos 14 anos. Por outro lado, e por razões já conhecidas, a escola básica que temos termina expulsando prematuramente a maioria de sua clientela ao longo das 8 séries, de tal sorte que, de 100 crianças que iniciam a 1ª série no país, apenas 35 atingem a 4ª série após 4 anos de estudos, e 18 chegam à 8ª, decorridos 8 anos.

Essa seletividade, ao mesmo tempo aguda a crônica do sistema de ensino brasileiro, reflete-se no nível geral de escolarização da população. O censo de 1980 apresenta 19.356.092 analfabetos com 15 anos de idade ou mais, e uma taxa de 27,8% de indivíduos acima de 14 anos sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo.

Se é no nordeste que os baixos índices de escolarização da população adolescente e adulta, como de resto os da população infantil, são os mais gritantes, chegando o analfabetismo a abranger mais da metade da população de alguns daqueles estados, a região sudeste, a despeito

---

\* Trabalho apresentado no X Encontro Anual da ANPOCS. Campos do Jordão, outubro, 1986.

---

do alto grau de desenvolvimento que apresenta em relação ao conjunto do país, ostenta também índices não muito animadores.

Minas Gerais e Espírito Santo têm respectivamente 27,2% e 26,4% de adolescentes e adultos analfabetos ou com até 1 ano de instrução, e São Paulo e Rio de Janeiro estão na casa dos 16% e 13%.

A despeito de, em termos percentuais, São Paulo não apresentar uma situação especialmente crítica, o fato de tratar-se de um estado densamente povoado faz com que proporções não muito elevadas se transformem, na realidade, em números muito alarmantes. Assim, constata-se a existência, no estado, de nada menos de cerca de dois milhões e meio de analfabetos com 15 anos e mais.<sup>1</sup>

Além disso, a taxa de escolarização da população de 15 a 24 anos, no estado, é baixa, sendo que os que têm até 4 anos de estudos representam 36% do total da população nessa faixa, e que 36,7% dos adolescentes e adultos até 24 anos têm entre 5 e 8 anos de estudo.

Esses dados oferecem uma idéia do que seria a clientela potencial dos cursos supletivos do Estado de São Paulo. Se nem todos os indivíduos com pequena escolarização estão dispostos a retomar os estudos, uma percentagem elevada de adolescentes e adultos deve, pelo menos, ter assegurada a possibilidade de iniciar a escolarização ou de reencetá-la, e parte dela vem fazendo pressão sistemática junto aos poderes públicos nesse sentido.

Se do lado da demanda as carências se evidenciam em índices muito críticos, do lado da oferta a situação não é menos grave. Como ensino de segunda mão, os cursos supletivos são poucos e diversamente estruturados, e sequer a coleta oficial de dados que ofereceria um quadro da sua abrangência é feita sistematicamente.

O Catálogo Geral das Entidades de Ensino Supletivo, publicado pelo MEC em 1978, é o único documento que arrola instituições, sob uma classificação extremamente sumária, ao nível nacional. Através dele verifica-se o acentuado predomínio de cursos supletivos na Região Sudeste em relação às demais regiões, sendo que, das 6.410 entidades registradas, 4.604 são aí encontradas. Entre essas prevalecem as públicas sobre as privadas, conforme indica a tabela a seguir.

Não obstante o elevado número de cursos existentes na região frente à situação geral do país, eles constituem oferta extremamente escassa em vista das necessidades educacionais da população.

Os dados de 1982 disponíveis para o Estado de São Paulo, registrando 190.196 matrículas nos cursos de suplência do 1º grau, servem para mostrar também que a parcela da população atendida por esses cursos chega

---

<sup>1</sup> O censo demográfico de 1980 registrava 2.370.100 analfabetos com 15 anos e mais, no estado.

**Entidades e cursos de ensino supletivo  
Região Sudeste — 1978**

Estados	Mantenedora	Entidades	Modalidade de cursos	
			Alfabetização	Preparatório 1º grau
Espírito Santo (8 municípios)	pública	5	2	3
	privada	17	12	15
Minas Gerais (697 municípios)	pública	1.890	768	1.281
	privada	154	35	53
Rio de Janeiro (65 municípios)	pública	1.127	130	1.056
	privada	270	39	119
São Paulo (256 municípios)	pública	434	41	421
	privada	707	277	558
Total	pública	3.456	941	2.761
	privada	1.148	363	745
Total Geral .....		4.604	1.304	3.506

Fonte: CATALOGO geral das entidades de ensino supletivo. Brasília, MEC, 1978.

a ser irrisória (Cf. Anuário..., 1982). E no caso de São Paulo, mais outro agravante: ao contrário do que ocorre no conjunto da região, a maior parte desses cursos é mantida por entidades privadas.

Além de escassa, a oferta de cursos supletivos é também muitas vezes questionada pelos próprios agentes que a proporcionam. O MOBREAL redirecionou, nos últimos anos, parte de seus recursos ao atendimento pré-escolar. O poder público, deliberadamente, não apresentou oferta de cursos supletivos de 5ª a 8ª séries durante muitos anos.

Embutido nessa questão está o problema da má qualidade do ensino supletivo. Os baixos índices de aprovação nos exames de suplência realizados anualmente pelo estado dão prova de que os resultados dos cursos deixam muito a desejar. Muitos desses cursos são meras fábricas de diploma.

No Estado de São Paulo encontra-se, por sua vez, uma gama variada de cursos de suplência, seja ao nível público, seja na esfera privada. Suas propostas e métodos, às vezes inovadores, variam, enormemente, desde as experiências não-escolares, até as formas convencionais de trabalho em sala de aula, e, efetivamente, não se articulam. Além da escassez da oferta e da imprecisão da proposta ou dos objetivos de muitos desses cursos, também a ausência freqüente de orientação curricular, o mau preparo dos professores, a falta de avaliação e continuidade das experiências não convencionais de ensino contribuem para os pobres resultados obtidos, refletindo, por sua vez, a pequena importância política que lhes tem sido atribuída.

---

Se se admite que, para a população adolescente e adulta, iniciar ainda que tardiamente a escolarização, ou voltar à escola, pode vir a ser uma experiência valiosa do ponto de vista da sua inserção na sociedade de classes, e que, enquanto não se corrige o caráter extremamente seletivo do ensino regular, a experiência escolar dessa clientela não precisa ser necessariamente mero substituto empobrecido do sistema regular, vale o esforço de resgatar as experiências significativas na área. Vale também a tentativa de explicitar seus condicionantes históricos com vistas a contribuir para que se viabilizem propostas educativas de mais amplo alcance para os segmentos da população que buscam o ensino supletivo.

Com isso, não se quer dizer que o supletivo deva tomar o lugar de ensino regular, sempre que houver condições para que este seja oferecido, especialmente à clientela que trabalha e estuda, sobretudo à noite. Acredita-se mesmo que parcela dos alunos atuais do ensino supletivo, em particular a mais jovem, teria mais proveito nos estudos se lhe fosse oferecida a oportunidade de cursar o ensino regular. Não obstante, para um contingente da população com grande atraso escolar, os cursos supletivos ainda se colocam como uma alternativa que merece maiores atenções e recursos.

Tendo em vista essas considerações, este estudo pretende: sistematizar informações sobre o ensino supletivo no Estado de São Paulo, procurando situá-las no contexto de expansão do ensino de 1º grau a partir da década de setenta; analisar algumas das modalidades de curso mais representativas na faixa correspondente ao atendimento de 5ªs a 8ªs séries, à luz da sua inserção no contexto histórico-político; e cotejar dados de experiências de outros estados com os de São Paulo.

A maior atenção aos cursos de suplência mais avançados se deve ao fato de que o grande atendimento às fases correspondentes às 1ªs e 4ªs séries foi feito pelo MOBREAL, sobre o qual há inúmeros estudos publicados. Do mesmo modo, a experiência desenvolvida pelos grupos que se caracterizam como de educação popular, sobretudo concentrada na fase de alfabetização, tem também sido documentada.

### **A política de educação de adultos no âmbito nacional**

Desde o final dos anos 40 têm sido lançadas campanhas em prol da educação de adultos e contra o analfabetismo. Na fase inicial dessas campanhas, isolado das condições que o determinavam, o analfabetismo passou a ser visto como motivo de vergonha nacional. Acreditava-se que a educação seria o fator que poderia eliminar as diferenças entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos sem que se atentasse para os determinantes estruturais dessas diferenças.

---

No final dos anos 50 e início dos anos 60 os movimentos voltados para a educação de adultos assumiram um discurso predominantemente político, inseridos que estavam em projetos populistas dentro do nacional-desenvolvimentismo. As campanhas de alfabetização encetadas nesse período deveriam permitir às grandes massas analfabetas a aquisição dos direitos políticos. A educação política dos adultos contribuiria para o processo de construção de uma sociedade democrática, e tanto mais quanto maior fosse o processo de democratização do ensino (Cf. Paiva, 1977).

A partir de 1964 a tecnoburocracia imposta pelos militares ao governo do país passa a gestar ao longo da década um outro projeto educacional dentro do desenvolvimentismo, que perde então o seu caráter populista. Novo modelo de ensino de 1º e 2º graus é consagrado pela Lei nº 5.692/71. Grandes são também as alterações propostas pela lei maior do ensino em relação à educação de adultos. Ela amplia muito o seu conceito, levando-o a abarcar desde a alfabetização até a escolarização em qualquer grau de ensino para aqueles que não puderam fazer cursos regulares em idade própria. Inclui ainda o aperfeiçoamento e atualização de conhecimentos "mediante repetida volta à escola", através da modalidade denominada suprimento, que visa, mais diretamente, a atender às necessidades de reciclagem decorrentes dos avanços tecnológicos. Abarca igualmente as funções de aprendizagem e qualificação, voltadas ambas para a formação sistemática para o trabalho.

Esse enfoque atribuído ao ensino de adolescentes e adultos parte da proposta de educação permanente então veiculada pela UNESCO. Esta destaca a importância de se criar na população a disponibilidade de aprender a aprender, sobretudo em função das necessidades de preparação e reciclagem de mão-de-obra decorrentes do descompasso entre a estrutura produtiva e a demanda e oferta educacionais, constatado primeiramente nos países de capitalismo avançado (Cf. Paiva, 1977).

Ampliada e transposta para os países em vias de desenvolvimento, a proposta de educação permanente encontra canais de viabilização em plena fase do milagre brasileiro. De acordo com as análises de cunho economicista feitas sobre a sociedade brasileira no período, era preciso transformar o ensino de adultos de modo a possibilitar uma ação mais articulada entre a formação escolar e a profissional. Isso permitiria ao trabalhador combinar escolarização básica com qualificação para o trabalho, ambas passíveis de reciclagem.

Tratava-se, na ocasião, de ampliar rapidamente as condições de infraestrutura institucional e modificar formas de produção de modo a possibilitar a absorção das grandes inversões de capital que estava a sendo feitas no período, caracterizado como de franca internacionalização da economia no país. Para a criação dessa infra-estrutura era indispensável

---

a qualificação da mão-de-obra; também, para o funcionamento das indústrias de capital intensivo que aqui se instalavam em quantidade, era importante garantir a reciclagem. Esta, em última instância, deveria ser assumida pelo Estado, ultrapassando o âmbito das grandes empresas.

Desloca-se a educação de adultos da esfera de influência dos educadores, passando a ser gerida, como projeto prioritário do governo, pelo então superministério do Planejamento. Constatada a inadequação dos sistemas formais de ensino para atender às demandas educacionais da sociedade, e em particular dos setores empresariais, a educação de adultos passa a ser tratada no âmbito do ensino não-formal. Como tal, ele deve e pode ser ministrado por diferentes segmentos da população que não necessitam estar formalmente credenciados para exercer a função educativa. Para ensinar a população adulta a ler e a escrever, a fazer os primeiros cálculos e a sistematizar alguns conceitos básicos do meio físico e social, não é preciso estar adrede preparado. Um leigo, a partir de orientações gerais, pode desincumbir-se bem dessa tarefa e deve fazê-lo através de um trabalho voluntário, à moda das grandes mobilizações que se realizaram no passado via campanhas nacionais.

Ao mesmo tempo, garante-se a preparação para o trabalho através da articulação desses cursos com empresas voltadas para esse fim.

Uma outra dimensão abrangida pelo conceito de educação permanente e associada ao projeto de educação de adultos, tal como proposto pela Lei nº 5.692/71, é a que diz respeito à cultura e sua relação com o ensino de massas.

Entre os teóricos do exterior que tratam do tema, a questão cultural adquire ênfases distintas. Ela vai da concepção de que a educação de massas deve lançar mão da tecnologia avançada para lograr a difusão da cultura elaborada pelos centros produtores de conhecimento, como quer Tourraine, à necessidade de estabelecer novas formas de comunicação entre a cultura elaborada e a popular, como propõe Furter, influenciado inclusive pela participação que teve nos movimentos de cultura popular do início da década de 60 no Brasil (Cf. Paiva & Rattner, 1985, p.54).

A preocupação, de início apenas tangencial, com a questão cultural por parte dos formuladores da política de educação de adultos da década de 70 termina passando pelo esforço de, através de programas educacionais de massa, assegurar a integração social e nacional, considerada básica para o equilíbrio do sistema político. Subentendendo que um dos problemas brasileiros é o da existência de regiões e de populações "desintegradas" em relação ao processo de desenvolvimento, necessário se torna que elas sejam incorporadas ao projeto de modernização da sociedade, como salvaguarda da paz social.

Duas propostas de educação de adultos são formuladas ao nível nacional, na década de 70, a partir desse posicionamento básico: o

---

MOBRAL — Movimento Brasileiro de Alfabetização — e os CES — Centros de Estudos Supletivos.

Voltado para um ensino que visa primordialmente ao aumento da produtividade do trabalhador, o MOBRAL oferece cursos compactados a jovens e adultos através dos Programas de Alfabetização Funcional (PAF) e de Educação Integrada (PEI), que equivalem aos estudos até a 4ª série do ensino fundamental. Criado em 1970, beneficia-se do espaço institucional aberto ao ensino de adultos pela Lei nº 5.692, em 1971. Através da instalação de comissões municipais constituídas por voluntários provenientes das próprias localidades, desencadeia-se ao nível nacional uma operação em larga escala no início dos anos 70, levando o MOBRAL a atingir todos os municípios brasileiros já em 1973.

A aliança entre educação e trabalho realiza-se por meio da articulação entre os Programas de Alfabetização Funcional e de Educação Integrada, como o então criado Subsistema de Treinamento para o Trabalho, “através de um mecanismo de aconselhamento ocupacional capaz de propiciar a preparação para o trabalho e a volta aos sistemas de educação e treinamento, assim como a promoção ocupacional do indivíduo” (Cf. Corrêa, 1979, p. 77).

A conotação estritamente economicista que informa a proposta do MOBRAL nos primeiros anos de funcionamento reformula-se, porém e ao longo dos anos ele termina por voltar-se, em particular nos últimos tempos de sua existência, para a questão da melhoria de vida das populações de baixa renda. Diversificam-se os programas por ele veiculados, passando a ocupar-se do desenvolvimento da ação comunitária, que abrange atividades culturais e voltadas para a saúde, e, até, do atendimento ao pré-escolar. Dirigidas que são às áreas subdesenvolvidas e às populações ditas carentes, tanto da cidade como do campo, propõem-se a incentivar o crescimento econômico e social por meio do estímulo às iniciativas locais, utilizando técnicas de ajuda mútua.

A orientação atribuída pelo MOBRAL aos seus diversos programas prima pela conotação apolítica que se lhes pretende atribuir. Circunscrevem eles a participação dos segmentos da população a que se dirigem, aos estreitos limites da pequena localidade, fragmentando e isolando as ações e decisões dos grupos nela envolvidos, de modo a dificultar ou desviar a sua integração nos espaços e movimentos por onde passa necessariamente os processos decisórios da nação (Cf. Amann, 1982). A mensagem educacional passa igualmente por uma visão fragmentária de sociedade e pelo cultivo às habilidades e atitudes que supostamente podem favorecer a eficiência no interior do sistema produtivo. A pulverização dos programas leva, por sua vez, a entidade a fugir às suas finalidades primeiras, quais sejam as de prover o ensino básico aos jovens e adultos.

---

O caráter neutralizador das tensões sociais buscado através da oferta educativa feita pelo MOBREAL é reiteradamente denunciado, e tanto mais intensamente quanto o permite a abertura política da sociedade que conduz ao desmonte do governo autoritário e à extinção do Movimento Brasileiro de Educação, em 1985.

A outra proposta de ensino de adultos elaborada no âmbito da Federação, a dos Centros de Estudos Supletivos, nasce em Brasília em 1973. Ela se volta para a suplementação de estudos num estágio um pouco mais avançado do que o da simples iniciação à leitura e ao cálculo, tentando suprir especialmente a escolarização de 5ª a 8ª série, e, posteriormente, a de 2º grau.

No ideário da educação permanente, tal como formulado pelos especialistas da UNESCO, é frequente que após justificativas que apelam para o caráter planetário da crise educacional, para os avanços da tecnologia, para as deficiências educacionais das grandes massas e para o aumento da demanda educativa, bem como para os poucos recursos dos sistemas de ensino, se passe a justificar programas voltados para a educação de adultos que reduzem o tratamento da questão ao ponto de vista micro-social. Os indivíduos, e não mais os grupos sociais ou classes a que pertencem, passam a ser objeto das propostas educativas. Partem elas de caracterizações sumárias do estilo de vida e de trabalho desses sujeitos, e, destacando aspectos muito esquemáticos ou parciais de seu modo de inserção na sociedade, procuram trabalhar com eles a nível das questões técnicas e internas do ensino. A proposta educacional é esvaziada de um conteúdo e de uma prática com conotação social mais ampla.

As justificativas evocadas para a criação dos CES são bem elucidativas desse tipo de enfoque.

O arrazoado apresentado então pelo Departamento do Ensino Supletivo do MEC (DESu) faz referência aos 21 milhões de brasileiros de 15 a 39 anos de idade que, segundo o Censo Demográfico de 1970, não haviam completado o ensino de 1º grau (MEC, 1974). Desse total, estudos apontavam como clientela para os cursos supletivos 14 milhões de jovens e adultos na faixa de 15 a 24 anos, sendo que a maioria dessa população estaria inserida no mercado de trabalho, não dispendo de tempo para cumprir as exigências de horário e frequência requeridos pelos cursos supletivos nos moldes do ensino regular.

É com base nesses dados que o DESu propõe como alternativa a criação dos CES, que se configuram como uma saída para essas questões na medida em que adotem um modelo de ensino cuja característica básica é a de não exigir a presença do aluno na escola. Este estuda a partir de módulos independentes de ensino e tem garantido um atendimento individualizado no caso de dúvida. Acredita-se que dessa maneira o aluno passa a dominar os mecanismos necessários para uma autodidaxia perma-

---

nente que lhe possibilita tornar-se seu próprio educador. Seriam resguardados seus interesses, aptidões, necessidades e ritmo de aprendizagem ao mesmo tempo em que se privilegiaria, no processo educacional, ampla utilização dos meios de comunicação de massa: rádio, televisão, correspondência.

Preocupados em questionar a viabilidade da ampliação da oferta de ensino supletivo oficial nos moldes tradicionais, os criadores dos CES frisavam que o ensino supletivo teria de se deparar com o “problema social ligado às características psicossociais de sua clientela”. Esta, por sua vez, deveria ter condições de realizar-se enquanto pessoa humana para que, com maior conhecimento e habilidade no desempenho do trabalho, pudesse participar “com todas suas potencialidades no processo de desenvolvimento do país”.

Além das justificativas psicopedagógicas, a exigüidade dos recursos financeiros direcionados para o ensino supletivo configura-se como fator de peso na decisão da criação do CES. Calculava-se que seriam necessários 1.050.000 professores e 525.000 salas de aula para atender à demanda apresentada pelo Censo de 1970 (Mafra, 1980). O domínio dos tecnocratas na organização da vida nacional da época, através da ideologia do planejamento, tornava imperativa a racionalização dos recursos financeiros em todos os setores, inclusive na educação. “A rapidez de instalação, o baixo custo operacional comparado ao do ensino regular, e o maior atendimento (MEC, 1974), faziam do CES a solução economicamente mais viável. Em outras palavras, o custo de instalação e manutenção de uma escola deste tipo era mínimo, se cotejado ao número de alunos que poderia atender, tornando a relação custo/benefício extremamente baixa.

A nível mais geral, o CES foi e continua sendo apresentado como uma nova modalidade de ensino que se configura como solução para atender certa camada da população que não pode conciliar os estudos tradicionais com a participação efetiva no mercado de trabalho. Constituiria a grande saída para os profissionais por turno de serviço que não têm condições para atender às exigências de uma escola nos moldes daquela que abandonaram, quer seja no tocante à obrigatoriedade de freqüência, quer seja com relação à necessidade de acompanhar o ritmo de aprendizagem dos colegas.

Permeia esse discurso a crença nas potencialidades da tecnologia aplicada à educação de adultos como a maneira mais rápida e eficiente de incorporar o enorme contingente de não escolarizados aos esforços de desenvolvimento nacional.

Se nos CES a questão do conhecimento é tratada a partir da perspectiva da transmissão do saber elaborado nos centros produtores de conhecimento sistematizado, sendo que a principal tarefa do estudante seria

---

a de assimilá-lo tal e qual, e da maneira mais eficiente possível, o espaço da decantada participação da população procura ser preservado através de outras atribuições que lhe seriam feitas. Com a preocupação de integrar a escola na comunidade, os Centros devem assegurar maior troca entre os parceiros do processo educativo, funcionando como "pólos irradiadores e catalisadores de ações supletivas locais". É função dos CES apresentar-se como instrumento útil no interior das comunidades, criando condições de diálogo constante entre escola e localidade, o que levaria à busca de soluções comuns para os problemas detectados.

A mesma postura do MOBRAL é retomada aqui na proposição do conceito de integração na sociedade e nas estratégias sugeridas para realizá-la.

Os CES foram implantados em muitos dos estados brasileiros, sendo que em 1983 havia setenta e sete em funcionamento, com previsão de criação de mais setenta e três Centros até 1990 (MEC, 1983).

### **A configuração do supletivo face à expansão do ensino regular em São Paulo**

No quadro atual das instituições que oferecem ensino supletivo no Estado de São Paulo encontram-se entidades representativas de diferentes tendências, atuando às vezes em pólos antagônicos, às vezes operando até em convivência pacífica, ou em interação, no mínimo, digna de exame. Sobre modalidades ou experiências isoladas de ensino supletivo é possível encontrar alguns estudos. Faltam, no entanto, até 1986, ano em que foi escrito este texto, publicações que ofereçam um quadro mais abrangente dessa modalidade de oferta escolar e procurem relacioná-la às necessidades da população e às motivações das instituições mantenedoras, a exemplo da reflexão encontrada nos estudos de Beisiegel sobre décadas anteriores (Beisiegel, 1974). O texto de Lurdes Praxedes, o mais amplo deles, longe está de esgotar as questões suscitadas por esses cursos, em que pese o rico material que arrola (Praxedes, 1984, p.57).

O antigo Serviço de Educação de Adultos, criado no interior da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo em 1948, passará, ao longo dos anos, por várias alterações para adequar-se, de um lado, às reformulações administrativas ocorridas no órgão, e de outro, às mudanças em termos de enfoque e de orientação ideológica que ocorreram no tratamento da questão nas últimas décadas.

Inicialmente voltado quase que exclusivamente para a alfabetização de adultos dentro da concepção que considerava o analfabetismo como mal nacional, o Serviço sofre influência, na década de 60, das proposições sobre educação permanente e alfabetização funcional, em que o importante era dar ao indivíduo condições para que ele promovesse seu autode-

envolvimento, participasse do desenvolvimento da comunidade e desempenhasse um papel ativo na vida do país. Parcialmente inspirado na proposta de Paulo Freire, o Serviço de Educação de Adultos procura reformular suas formas básicas de atuação, sobretudo a partir de 1966. A renovação é, porém, bastante tibia, dado o contexto político em que ocorre, e se faz sentir particularmente no que diz respeito à alfabetização, implicando uma revisão de objetivos, métodos e conteúdos dos cursos.

Com a Lei nº 5.692/71, o já então Serviço de Educação Supletiva, a fim de compatibilizar com ela seus objetivos, reestrutura os cursos de educação fundamental, possibilitando a conclusão do equivalente às 4 primeiras séries do 1º grau em apenas 2 anos.<sup>2</sup>

Entretanto, a redefinição da educação de adultos ao nível nacional — que a desloca para o âmbito do ensino não-formal, ao mesmo tempo em que é proposta a extensão do ensino regular de 4 para 8 anos — contribui para esvaziar ainda mais a importância dos cursos de adultos oferecidos nas escolas públicas em salas ociosas, no período noturno, que, de resto, sempre foram marginais no sistema.

A pressão da população paulistana, registrada sobretudo a partir da década de 50, no sentido da abertura de ginásios noturnos que possibilitassem aos moradores dos bairros periféricos o prosseguimento dos estudos pós-primários encontra, com a proposição da escola básica de 8 anos na década de 70, um caminho institucional para viabilizar-se. O aparelho do estado organiza-se para expandir o ensino de 1º grau, fazendo inicialmente um remanejamento da rede física de escolas públicas estaduais de modo a permitir que passassem a funcionar, na mesma unidade escolar, o antigo primário e o ginásio. Ocupam-se as classes vagas no período noturno com o 1º grau completo e constroem-se novas escolas que funcionam, com 3, 4, ou eventualmente até 5 turnos, lotados por alunos dos cursos regulares. Nos planos dessa expansão, definida como prioritária, os cursos supletivos de 1ª a 4ª séries tendem a ser alijados da escola pública para se realizarem através de outras agências e, em proporções significativas, por intermédio do MOBRAL.

Não obstante, apesar de marginalizado dentro do sistema escolar, o Serviço de Ensino Supletivo (SES), tal como passou a ser chamado, não foi extinto nas escolas oficiais do estado, tendo entretanto sido reduzidas suas classes de cerca de 3.000 para em torno de 1.000 em 1977, a pretexto da racionalização do atendimento, com o estabelecimento de um módulo mínimo de alunos para que elas pudessem funcionar.<sup>3</sup>

Nem mais recentemente o número de classes chega a igualar-se ao do início dos anos 70. De acordo com dados fornecidos pelo Centro

<sup>2</sup> Anteriormente, a duração dos cursos era de 4 anos.

<sup>3</sup> Nessa ocasião o SES reivindicava o aumento do salário do professor, que ganhava apenas uma gratificação irrisória, o que só foi obtido sob a condição da redução do número de classes, com alegação de falta de recursos.

de Informações Educacionais, da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em 1981 havia 1.371 classes estaduais de suplência I (correspondente às 1ª a 4ª séries), 90 municipais e 836 particulares, e, embora as estaduais fossem mais numerosas, o número de alunos atendidos por elas era absolutamente insignificante. Respectivamente, 47.439 deles estavam matriculados nos cursos do estado, 2.687 nos dos municípios e 23.818 nos particulares. Em 1985, a matrícula nos cursos estaduais de suplência I era de 54.505 alunos e as classes em funcionamento em número de 1.555.

A predominância, ainda que nessa escala reduzida, dos cursos públicos, certamente pode ser explicada pelo fato de que se trata do atendimento das camadas de mais baixo poder aquisitivo e que, via de regra, não têm condições de pagar cursos particulares, os quais, por sua vez, são mantidos, provavelmente na sua maioria, por entidades assistenciais.

Além da expansão dos cursos regulares noturnos, outros fatores contribuíram para dificultar a expansão da oferta pública de ensino supletivo após a Lei nº 5.692/71, agora em se tratando dos cursos correspondentes às 5ª a 8ª séries, denominados de suplência II na nomenclatura da rede estadual paulista. A duplicação da duração do ensino elementar e a assunção da sua expansão pelos poderes públicos desbancavam igualmente a rede particular, que até então tivera participação significativa na oferta do ensino médio. Os ginásios particulares passam a não mais ter condições de concorrer em larga escala com o ensino de 1º grau público e gratuito, o que força a iniciativa privada a buscar outras áreas de atuação. Ela se redireciona para a pré-escola, atendendo as camadas médias urbanas; concentra-se também no 2º grau, onde continua a dar expressiva contribuição.

Outro campo a ser explorado pela iniciativa particular passa a ser aquele voltado para os segmentos da população que, tendo abandonado os estudos regulares na idade própria, querem retomá-lo através dos cursos supletivos, após as 4 séries iniciais. Dada a enorme seletividade do sistema de ensino no país, os que conseguem concluir o antigo curso primário soem ter maior poder aquisitivo do que os que não conseguem ultrapassar a barreira das séries iniciais, tendo alguma condição de pagar para prosseguir os estudos.

As redefinições pelas quais teve de passar o ensino privado frente à reforma do ensino não ocorreram, porém, em São Paulo, tão simplesmente através do livre jogo das forças de mercado.

À época das primeiras medidas visando à implantação da Lei da Reforma do Ensino de Primeiro e Segundo Graus, foi constituída, na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, uma equipe técnica de assessoramento que, em estreita colaboração com o Conselho Estadual de Educação, tinha por finalidade estudar e propor medidas para a criação e instalação de cursos supletivos.

---

A orientação dada por essa equipe reservava à Secretaria, com a participação do Conselho, as funções de supervisão geral e de assistência técnica; isentava-a, porém, da criação e manutenção dos cursos. Nesses casos a ação do estado deveria ser meramente supletiva, “desenvolvendo-se naquelas áreas e naqueles níveis em que não existissem possibilidades de atendimento pela iniciativa particular, pelas empresas ou por outras esferas do Poder Público” (Praxedes, 1984, p. 57).

Essas diretrizes, que explicam o esvaziamento das iniciativas estaduais na suplência II, expressam nada mais nada menos que um acordo tácito entre o setor privado e a Secretaria de Educação, pelo qual fica reservado à iniciativa particular o ensino supletivo correspondente à 5ª à 8ª séries. Esse acordo é mediado pelo Conselho Estadual de Educação, cuja composição em termos da representatividade dos membros do ensino privado era muito maior que os da rede pública, considerada a importância numérica das duas redes.

Assim, em um estado cuja malha estadual de escolas cobre até os mais remotos rincões das áreas rurais, respondendo por cerca de 80% da oferta de ensino de 1º grau, e em que os municípios representam em torno de 10% da presença pública na área, mormente concentrada na capital, a oferta pública estadual de cursos supletivos de 5ª a 8ª série na década de 70 é particularmente nula.

Experiência interessante iniciada em 1968 no Ginásio Estadual Pluricurricular Experimental, destinada a atender o pessoal com atraso na escolaridade através de curso que pretende adequar o tratamento metodológico e curricular à problemática do adulto, fugindo ao modelo dos cursinhos preparatórios para os exames de madureza mantidos por particulares, não teve condição de prosseguir após 1970, uma vez que o Conselho Estadual de Educação negou validade à proposta.

A única alternativa de escolarização pública e gratuita nessa faixa passa a ser, no período, o Projeto Minerva, do MEC, cuja programação tem mais características de suprimento. Em 1981 havia 299 radiopostos do Projeto Minerva instalados em escolas estaduais, e os alunos neles inscritos solicitavam avaliação no processo, ou seja, a realização de provas ou exames no próprio curso, capaz de credenciá-los para o prosseguimento dos estudos. Entretanto, dada a natureza do curso, não havia condições oficiais de validação da proposta em termos de equivalência ao primeiro grau regular.

Em 1981, enquanto havia 28 cursos de suplência II mantidos pelo estado, registravam-se 236 pertencentes aos municípios e 2.735 particulares. Sob pressão da população para abertura de classes nas escolas estaduais, tal como a registrada no estudo de Haddad, que em 1982 se traduziu em abaixo-assinado de 25.000 alunos do MOBREAL solicitando a abertura

---

de cursos supletivos públicos que lhes possibilitassem a continuação dos estudos (Haddad, 1982, p. 201), o argumento oficial utilizado era o de que os cursos supletivos levariam a uma concorrência com os regulares, privando-se com isso a população de um ensino de melhor qualidade.

### **Os centros de estudos supletivos em São Paulo**

Em função das resistências postas ao desenvolvimento do ensino de adultos pelo estado, este tende a ser definido em São Paulo como ensino de caráter experimental, "que precisa encontrar seu próprio caminho". Ao mesmo tempo, a Secretaria de Educação é desaconselhada a montar qualquer tipo de órgão ou dispositivo técnico-administrativo para cuidar do ensino supletivo sob o pretexto de que na máquina do estado não haveria recursos humanos preparados para tanto (Cf. Praxedes, 1984, p.110).

Não é por outra razão que o único Centro de Estudos Supletivos em pleno funcionamento no estado, apesar de criado em 1977, e com o caráter de experiência pedagógica, só iniciou as atividades em 1981 na capital paulista.

No ano seguinte ao de sua criação, duas deliberações do Conselho Estadual de Educação revogaram o caráter de experiência pedagógica do Centro Estadual de Estudos Supletivos "Clara Mantelli", como foi chamado, abrindo a possibilidade de instalação de centros de estudos supletivos, diretamente pela Secretaria de Educação ou mediante convênios. Essas deliberações, bem como o compromisso do governo eleito em 1982 com a ampliação da oferta pública de cursos supletivos, permitiram difundir a idéia de que era possível a instalação de outros CES no estado.

Não obstante, a legitimação dessa modalidade de ensino estava longe de ser pacífica. Desde a sua criação, o "Clara Mantelli" vem sendo objeto de críticas e apreciações contraditórias. As mais contundentes partem de educadores considerados progressistas e comprometidos com a democratização do ensino, embora ligados à rede privada, que desferem dados violentos aos aspectos ideológicos dos CES.

Como um exemplo acabado da pedagogia tecnicista, marcada pelo ideário da eficiência educacional, ele é denunciado como um "pacote" aplicável a todo o país, viabilizando um ensino de massa através de coordenadas dadas pelo MEC. Assim sendo, o CES veicula um conhecimento cuja concepção e processo de transmissão são delegados a especialistas, supostamente habilitados e neutros, sem que haja uma participação mais ativa e crítica do educando e do próprio professor. Isso se agrava em função da individualização do ensino, que empobrece a convivência e a troca, elementos esses que passam a ser extremamente valorizados

---

na relação educativa. Levantam-se ainda suspeitas sobre a efetiva possibilidade do aluno vir a aprender, estudando sozinho, a menos que tenha boa formação anterior. Reprova-se o sistema por vestir com nova roupagem o velho ensino tradicional; aponta-se para o caráter desmobilizador do CES, para a falta de contato dos alunos entre si e com os monitores, o que pode ser considerado como meio de solapar qualquer tentativa de organização comunitária via escola.

As críticas mais contundentes partem, todavia, do próprio Conselho Estadual de Educação e referem-se sobretudo ao baixo índice de aprovação detectado. Estudo realizado por este órgão com base no primeiro relatório de avaliação da implantação do CES paulistano indica que, de maio de 1981 a fevereiro de 1984, foram expedidos 190 certificados de conclusão do 1º grau, o que corresponde a apenas 4% do total dos 4.172 alunos matriculados no período. Esse índice levou o Conselho a concluir que o "custo do produto acabado do Centro de Estudos Supletivos do Estado de São Paulo (CEES) fica altamente oneroso ao erário público" (São Paulo, CENP). Com base nesse argumento, toda sorte de dificuldade vem sendo posta pelo Conselho Estadual de Educação no sentido de impossibilitar ou de retardar ao máximo a abertura de novos CES.

A Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), da Secretaria Estadual de Educação, contesta entretanto esses resultados, afirmando que "trata-se de uma avaliação parcial com dados que não refletem a realidade" (**Folha de S. Paulo**, 1985). Segundo esse órgão, a maneira como o índice foi apurado — número total de inscrições efetuadas em todas as disciplinas sobre o número total de certificados expedidos — desconsidera a sistemática de funcionamento do CEES, que faculta ao aluno matricular-se em quantas disciplinas deseje. Além disso, freqüentemente o CEES termina por preparar o candidato aos exames supletivos do estado. Tais exames permitem também a inscrição por disciplina isolada, podendo o aluno inscrever-se em quantas desejar em determinado período e, em outra ocasião, inscrever-se em outras, até obter a aprovação em todas as disciplinas que compõem o currículo dos cursos de 1º ou de 2º grau. Certamente o aluno aprovado nos exames de suplência do estado, que têm um alto padrão de exigência, não figura como concluinte do CEES, já que se certificou através de eliminação nos citados exames.

Tendo em conta essas variáveis, o próprio CEES, em conjunto com a CENP, realizou, em 1985, pesquisa demonstrando que, de 960 alunos matriculados entre maio de 1981 e maio de 1982, 216 concluíram o 1º grau até maio de 1984 no próprio Centro, o que corresponde a um índice de 22,5% de aproveitamento.

Os resultados apresentados mereceriam uma validação externa, oferecida pela comparação com os resultados obtidos por outros cursos supletivos. Essas informações, no entanto, não estão disponíveis sequer para

---

uma amostra representativa de escolas. Não há nenhum sistema oficial de coleta de indicadores internos de eficiência desses cursos, e as entidades mantenedoras, por sua vez, não costumam demonstrar nenhum interesse em divulgá-los.

### **As propostas de CES reformuladas**

A despeito das limitações apontadas ao funcionamento desse modelo de ensino, alguns sistemas educacionais de outros estados encamparam a idéia do CES, reformulando a proposta inicial do MEC de ensino exclusivamente individualizado. É o caso de Minas Gerais, que oferece ensino supletivo público de 5ª a 8ª série e de 2º grau, em todo o estado, através de centros de estudos supletivos e outras modalidades semelhantes de atendimento, redefinidas para abranger um amplo espectro de atividades e maior integração com o sistema regular de ensino. Aí tais cursos não carregam a pecha da “domesticação” de que aqui são acusados, sendo considerados como uma rara possibilidade de manter uma programação de bom nível para o ensino, ministrado a nível municipal em convênio com o estado, num esforço de superar o estigma de que o supletivo é necessariamente ensino de segunda mão e de baixa qualidade.

Também em Aracaju, o Centro de Estudos Supletivos tem-se redefinido, procurando atuar em sistema misto, com atendimento individualizado e/ou em grupo e oferecendo cursos no estilo mais tradicional.

O fato do CES “Clara Mantelli”, de São Paulo, ter passado por poucas transformações quanto ao seu funcionamento, permanecendo bastante próximo ao modelo inicial proposto pelo MEC, provavelmente se deve ao próprio cerceamento da experiência no estado. As propostas de implantação de novos CES em diferentes municípios de São Paulo, embora tenham como ponto de partida o “Clara Mantelli”, têm também procurado incorporar novas práticas.

O projeto de instalação do CES em Osasco, município operário da Grande São Paulo, além de quebrar a exclusividade do ensino individualizado propondo grupos de estudos, propunha que o centro fosse gerido com a participação da comunidade e previa a instalação de um centro cultural que funcionaria como espaço de convívio e discussão. Tentava assim recuperar outras tradições de trabalho na área da educação popular, alijadas do cenário do ensino público com a instalação dos governos militares. A despeito de toda a infra-estrutura necessária ao funcionamento do CES ter sido alocada, o convênio não foi aprovado na ocasião pelo Conselho Estadual de Educação.

Em 1985 ressurgiu com maior insistência a idéia de instalação do CES em Osasco, no bojo de um projeto de expansão desses centros no interior do estado. Também requeriam sua instalação os municípios

---

de Bauru, Marília, Americana, Registro, Sorocaba, Ribeirão Preto e Santos, dos quais apenas os dois primeiros lograram aprovação do Conselho para funcionamento. Este órgão ainda não teria chegado a uma conclusão acerca da eficiência do tipo de ensino ministrado por esse sistema.

A pressão por parte da população para abertura desses centros é forte, e os municípios que iniciam a experiência procuram melhor integrar a proposta inicial do CES aos reclamos de participação da população usuária.

É importante entretanto aprofundar a análise das questões que envolvem os centros de estudos supletivos do ângulo de outros interesses envolvidos. A perspectiva de abertura de 3.000 vagas públicas com a instalação do CES de Osasco teria sido considerada pelas escolas privadas do município como séria ameaça à sua preservação.

### **Os novos cursos supletivos públicos: regime tradicional**

Muitos dos ferrenhos opositores do regime dos centros de estudos supletivos e defensores do ensino público para adultos advogam a expansão de cursos supletivos a cargo do estado ou dos municípios funcionando em moldes tradicionais.

Em função da demanda da população, dos compromissos assumidos pelo governo eleito em 1982 e das pressões exercidas pelos educadores, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo deu início à implantação de classes de suplência II (5ª a 8ª séries), a partir do 2º semestre de 1984. Ao final de 1985, estimavam os técnicos que o total de cursos em todo o estado estava em torno de 400.

Convênio celebrado entre as secretarias de educação do estado e do município de São Paulo permitiu também que se ampliassem os cursos de suplência II na esfera municipal. Das 4 escolas que mantinham cursos de suplência II e um curso de suplência de 2º grau, em 1982, passa-se a 299 classes de ensino supletivo em meados de 1985. Comparando-se o período 1982-1985, passa-se de 3.142 matrículas para 13.383 no final do triênio, só no atendimento do 1º grau (São Paulo, Secretaria Municipal de Educação, 1985).

A abertura dessas classes no interior das escolas de ensino regular tem provocado inúmeras resistências, advindas sobretudo de um número significativo de diretores. Muitos deles, ainda que não o admitam explicitamente, têm-se oposto à abertura de cursos noturnos, mesmo regulares, em seus respectivos estabelecimentos. O aumento de um período no funcionamento das escolas traz sobrecarga de trabalho e sobreutilização das instalações escolares, problemas a que se adicionam os de segurança e disciplina, sem que haja, na rede estadual pelo menos, contrapartida em termos de aumento do número de funcionários e de recursos de infra-

---

estrutura. Além disso, até então o diretor estadual não recebia adicional por trabalhar mais...

Ademais dessas razões objetivas, e certamente mais graves na rede pública estadual do que na municipal, perpassam muitas vezes preconceitos em relação aos alunos dos cursos noturnos, qualificados como repositórios de más qualidades.

A questão se agrava ainda mais ao nível das atitudes discriminadoras de classe social quando se trata da instalação de cursos supletivos. Em algumas escolas, à imagem negativa do adulto trabalhador, agrega-se o temor de que esses alunos possam vir a corromper ou exercer má influência em termos de conduta sobre os menores do curso regular. Quando as classes chegam a ser instaladas, pode-se observar ainda em algumas escolas um total alheamento da instituição em relação a essa clientela, considerada espúria.

A resistência ao funcionamento dessas classes manifesta-se de forma escamoteada, sob a alegação de que não há alunos que desejam inscrever-se, ou de que não há classes disponíveis, ou de que a evasão é tão alta que não justifica a manutenção desses cursos. Em casos de classes criadas por insistentes pressões da população local e apoiadas pela administração central, observam-se discriminações tal como a de evitar contato dos alunos de suplência com os dos outros cursos.

Em termos operacionais, o funcionamento desses cursos também apresenta dificuldades, sobretudo na rede estadual, que, por mais complexa e agigantada, não encontra mecanismos ágeis de adaptação da jornada do professor a um regime diferente de trabalho, como o dos cursos supletivos. Estes são semestrais e têm outras normas de avaliação, e o resultado é que a eles terminam sendo conduzidos os professores menos experientes e contratados a título precário, ou seja, aqueles que, no magistério, têm as menores possibilidades de desenvolver um trabalho mais consistente e contínuo junto aos alunos.

A essas dificuldades somam-se a falta de orientação pedagógica, de programação curricular e de material didático que atenda às especificidades da clientela, bem como a rigidez em termos do funcionamento dos cursos, que são concebidos em moldes semelhantes aos dos regulares. A exigência de 75% de presença, a carga horária de aulas, de difícil conciliação com o horário de trabalho, a impossibilidade de ficar em dependência por disciplina, a falta de tempo previsto para estudo durante o período escolar, as inúmeras faltas de alunos e professores, além das também frequentes desistências de ambos, apontam para a necessidade de maior flexibilidade dos cursos e para a adoção de um esquema de funcionamento menos ligado ao do ensino regular.

De outra parte, é preciso considerar o fato de que a própria criação desses cursos é que gera nos sistemas escolares a demanda específica

---

pela formulação de uma proposta educacional mais elaborada. Isso pode ser positivo na medida em que abre a possibilidade de que seja construída com participação dos agentes mais diretamente envolvidos no processo educativo: professores, alunos, técnicos. A falta de orientação básica e de suporte institucional para o desenvolvimento pedagógico, que tem resultado num trabalho educativo de todo incipiente até o momento, pode, portanto, desse ponto de vista, ser revertida, ao menos parcialmente, a mais largo prazo, se houver vontade política para tanto.

Em meio à precariedade desses cursos destacam-se algumas poucas experiências estimulantes. Em uma das escolas estaduais da periferia de São Paulo que mantém curso supletivo, a direção, imbuída da responsabilidade de sensibilizar os professores para a formulação de uma nova proposta, tenta, de um lado, politizar o pedagógico no sentido de que seja apreendida a importância social da educação de adultos; de outro, procura encontrar os caminhos para sua realização.

O resultado é uma mobilização dos professores para a questão, que começa a se ampliar para o próprio curso noturno regular. Entretanto, no ensino dos adultos propriamente dito, as mudanças começam a mostrar-se quase que exclusivamente no âmbito das atitudes em relação aos alunos e quanto à maior flexibilidade no funcionamento do curso, guardados os limites da restrita autonomia de que dispõe a escola. Pouco existe de mais elaborado em relação a uma proposta objetiva de trabalho no âmbito curricular propriamente dito.

Experiências como essa, que têm levado os agentes educacionais a um envolvimento em torno de um projeto de escola, têm recebido o apoio do Conselho Estadual de Educação, ultimamente simpático à expansão dos cursos públicos de suplência pela via do ensino de tipo tradicional. De um lado aposta o Conselho que os cursos tradicionais podem chegar a constituir uma alternativa de ensino de boa qualidade; de outro tenta uma posição conciliatória entre as pressões para ampliação da oferta pública e a coexistência dos cursos particulares. Afinal de contas, o aumento do número de classes por esse sistema está sendo feito em escala bem menor do que o seria por intermédio dos CES.

### **Balança preliminar das experiências públicas**

Do ponto de vista da qualidade do ensino oferecido nas duas modalidades públicas de cursos existentes em São Paulo, as evidências colhidas referem-se a apreciações de alunos que os freqüentam; da população organizada através do Movimento Pró-Supletivo, composto por ex-alunos do MOBREAL; de professores, administradores e técnicos envolvidos com a proposta; e de especialistas que analisaram os materiais didáticos empregados.

---

Elas indicam que os CES, a despeito das críticas teóricas que se lhes possam fazer, são, via de regra, aceitos sem muitas reservas pelos alunos, tendo uma procura que em muito excede à sua capacidade de atendimento. Parecem mais favoravelmente avaliados do que os cursos tradicionais, considerados ainda pela população usuária como improvisados e de baixa qualidade. Os melhores serviços prestados pelo CES seriam devidos ao fato de ele ter uma proposta educativa com certa consistência, de preparar os professores um pouco melhor do que os que estão na rede escolar comum, e de trabalhar com material e recursos didáticos que contemplam temas de interesse dos adultos, apresentando melhor nível que os utilizados em outros cursos de massa.

Se isso não significa que a modalidade tradicional deve ser descartada, mas precisa antes merecer maiores cuidados pelos órgãos responsáveis pela sua implantação, tampouco justifica os enormes entraves que têm sido levantados em relação aos CES.

Quanto aos aspectos infra-estruturais, ambas as modalidades têm apontado para a necessidade de revisão das suas formas de organização e funcionamento, clamando por maior flexibilidade e adequação à composição da clientela, e, por que não, por maior integração entre elas.

### **Os cursos privados de suplência: desafio da heterogeneidade**

Antes de 1974, o aluno que quisesse obter um certificado de 1º ou 2º grau, recuperando estágios escolares que efetivamente não havia cumprido ou cursado regularmente, submetia-se aos exames de madureza do estado. Este continua existindo até hoje, porém, desde que foi instituído, tem se caracterizado pela dificuldade das provas, do que resulta a aprovação de um número ínfimo de indivíduos que a ele se candidatam.

Em 1974 foi instituído o supletivo com avaliação no processo<sup>4</sup>, o que representou um avanço na área pela oportunidade que passou a oferecer de um trabalho mais permanente com o aluno na própria escola.

Não obstante, entre os numerosos cursos supletivos particulares que existem em São Paulo, uma das categorias representativas é a constituída por aqueles que, reproduzindo os velhos cursos preparatórios aos exames de admissão, e marcados pela improvisação, vendem à população mais pobre a ilusão dos diplomas fáceis. Através de anúncios de fórmulas mágicas, oferecem “o supletivo do primário em apenas 3 meses”, acenando com o diploma que permite a continuação dos estudos, ou o “supletivo ginásial”, que pode ser cursado em 3, 6, 9 ou 12 meses, a gosto do freguês! Por cursos exíguos, em que, freqüentemente, a duração anunciada

---

<sup>4</sup> Ou seja, com a possibilidade de oferecer ao aluno um diploma em função do aproveitamento demonstrado no próprio curso.

---

termina sendo ainda mais reduzida em função dos numerosos pretextos alegados para a suspensão de aulas ou pela falta dos professores, exige-se pagamento à vista, ou cobram-se prestações com juros e correção monetária que representam significativa parcela de salário do trabalhador-estudante.

Funcionando com avaliação no processo, nos moldes dos cursos regulares, compactados em 2 anos, encontra-se outra modalidade de supletivo, que, embora requeira um maior grau de institucionalização que os cursos preparatórios, é também ainda bastante marcada pela precariedade. Admitindo professores estudantes, trabalhando com instalações e material insatisfatórios, essas escolas de adultos são mantidas e/ou dirigidas por pequenos empresários que tendem a concebê-las mais como fábricas de diplomas que primam pela ausência de qualquer projeto educacional propriamente dito. Como pequenas empresas, e tal qual os cursos supletivos preparatórios, elas são bastante vulneráveis às oscilações da economia, tendendo a fechar as portas nos períodos de recessão — como ocorreu no início dos anos oitenta, quando os alunos abandonavam os cursos porque não tinham como pagar as mensalidades — e a multiplicar-se nas fases de expansão da economia, como acontece atualmente.

Mas o mercado do ensino supletivo também abre as portas para grandes grupos empresariais em São Paulo. Um deles pertence a uma sociedade anônima que, além de manter uma rede de cursos supletivos na Grande São Paulo, possui também outras empresas: uma editora e uma indústria de material didático.

Os cursos supletivos desse grupo começaram há 25 anos atrás, como preparatórios aos exames de maturidade. Oferecem atualmente ensino de 5<sup>o</sup> a 8<sup>o</sup> série e de 2<sup>o</sup> grau. Chegaram a ter 15 mil alunos, mas, tendo sofrido o impacto da recessão econômica do início da década, terminaram por reduzir suas unidades de 15 para 7. Nos últimos dois anos, a procura pela escola se estabilizou e as matrículas giram em torno de 5.000 alunos. Uma das unidades mantém ainda o curso preparatório, onde não se exige frequência.

O aluno desses cursos, como o dos outros supletivos, é aquele que abandonou a escola pelos mais diversos motivos: por falta de condições econômicas; por ter migrado da zona rural para a urbana; por não sentir necessidade de estudar, uma vez que tinha uma ocupação que não requeria credenciais escolares. Uma parcela considerável desses alunos, porém, é também constituída por alunos-problema, que não se adaptaram ao ensino regular, passando de escola em escola com várias repetências. Para todos, o supletivo se afigura como último recurso em termos de escolarização sistemática.

Sobre o movimento escolar dessa modalidade de curso, o único dado obtido além do da matrícula total foi o de que a evasão tem-se

---

mantido estável nos últimos anos, girando em torno de 20 a 25%. Ao longo das séries vai havendo uma depuração dos alunos, existindo grande evasão na 5ª série e na 1ª série do 2º grau, tal como nos cursos regulares. Nas fases terminais os alunos dificilmente abandonam o curso.

O objetivo dos alunos, tanto do 1º como do 2º grau, é atingir a faculdade, o que, segundo o diretor da escola, seria a regra em todos os cursos supletivos.

A programação curricular, na falta de uma orientação oficial que, segundo a escola, inexistes<sup>5</sup>, segue uma tradição ligada ao ensino regular, com ênfase nos temas e conteúdos que a clientela mais solicita e valoriza em função de suas necessidades mais próximas, tais como as de serem aprovados em concursos. Esse pragmatismo imediatista, segundo a opinião dos próprios orientadores pedagógicos, limitaria bastante a proposta educacional da escola.

O material didático, editado pela própria mantenedora e comprado pelos alunos, consta basicamente de apostilas originalmente elaboradas pelos professores. As atividades extraclasse, realizadas aos sábados, são reduzidas, sobretudo em função da dificuldade de frequência.

Uma outra modalidade de cursos de suplência que abrangem até a 8ª série existente em São Paulo é oferecida por escolas confessionais católicas, que desenvolvem larga tradição de trabalho no ensino regular junto aos setores da elite paulistana. Os cursos supletivos funcionando à noite nessas escolas são em número muito reduzido; muito menor, inclusive, que o dessas poucas escolas. Alguns deles, no entanto, têm se destacado pela reflexão e busca constante de construção de uma proposta educativa que conceda aos cursos de adultos uma feição própria. Procuram incorporar ao ensino de adultos práticas renovadoras que essas escolas têm desenvolvido no ensino regular, aliadas a uma preocupação mais política com a educação popular.

A análise da proposta educacional de uma dessas escolas, ainda que não possa ser extrapolada para o conjunto das orientações assumidas pelos dirigentes católicos em relação à educação e ao ensino, pode oferecer subsídios indicativos de posições basilares da Igreja, que representam expressiva tendência na área da educação popular entre nós, e, em particular, no campo da educação de adultos das camadas populares. Podem ainda oferecer sugestões preciosas a outras modalidades de cursos, que tateiam ainda na procura de formulações mais adequadas ao ensino de adultos.

---

<sup>5</sup> A Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da Secretaria de Educação do Estado publicou, em 1979, sugestão de proposta curricular para o ensino supletivo na modalidade suplência de 5ª a 8ª séries em Língua Portuguesa e Matemática. Ao que tudo indica, porém, esse material tem pequena ou nenhuma penetração nos cursos supletivos.

---

É significativo registrar a valoração atribuída aos cursos de adultos, tal como expressa por um dos dirigentes religiosos de uma dessas escolas: "A intenção de atender aos vários grupos sociais se realiza no funcionamento de dois cursos: o regular, formador das elites dirigentes e da 'cabeça' do sistema social, e o curso supletivo, atendendo ao trabalhador, 'o corpo da nação'" (Haddad, 1982, p. 116).

Examinando mais de perto o funcionamento desse mesmo curso, constata-se que ele é organizado em 9 semestres, que cobrem os conteúdos da 2ª à 8ª série do 1º grau. Sua organização tende a ser flexível, procurando respeitar o ritmo do aluno trabalhador, que tem poucas horas para estudar e pouco tempo para descanso, bem como propiciar-lhe o aproveitamento intensivo do tempo para aprendizagem nos momentos de permanência na escola.

Criado em 1974, esse curso é pago, muito embora a escola mantenha uma política de baixas mensalidades, garantida pelo superávit do curso regular e pelos subsídios públicos que recebe através de bolsas de estudo, parciais ou integrais, mantidas pelo salário-educação. Ainda que as mensalidades sejam em torno de 75% mais baixas que a média dos outros cursos supletivos, pesam também no bolso dos alunos os custos indiretos do ensino. Em função, porém, das baixas mensalidades, o resultado é que as classes do 1º grau são repletas de alunos, enquanto em outras escolas o grande mercado é o constituído pela suplência de 2º grau.

Na proposta educacional desse curso é constante a preocupação com o respeito à história de vida e com a valorização da experiência do aluno. Na seleção dos conteúdos busca-se a relevância quanto à continuidade dentro do sistema formal de ensino, quanto aos critérios de seleção para o trabalho, e também quanto ao favorecimento à participação social do aluno.

Procurando desenvolver o espírito de construção coletiva da experiência através da mudança dos termos tradicionais da interação professor x aluno e da escola x aluno, o curso tem ampliado a participação do estudante adulto junto à direção e conselho de professores, e discutido com ele sobre as formas como vem se realizando essa maior interação. Tem propiciado várias oportunidades de expressão coletiva dos alunos através de atividades como teatro, exposições, programações culturais. Tem ainda incorporado, na programação das diferentes áreas curriculares, elementos da cultura popular, através da introdução de textos, objetos plásticos, teatro, música, depoimentos.

A grande maioria dos alunos não participa de movimentos populares. Como necessidade da própria escola em função da proposta social que tem, e não como reivindicação inicial dos alunos, foram propostas estratégias para aproximar mais as atividades escolares dos movimentos sociais.

---

Nesse sentido, na formulação da programação curricular cuidou-se de selecionar conteúdos que possibilitassem a compreensão da estrutura sócio-econômica e das experiências de organização para a participação popular partindo dos interesses dos alunos. Procurou-se também envolver os alunos com movimentos reivindicatórios que têm a ver com seus interesses diretos, como é o caso dos transportes coletivos na região. Desenvolveu-se dentro da programação curricular o estudo e análise da legislação trabalhista, conduzido por advogado trabalhista. Promoveu-se o agrupamento dos alunos por categorias profissionais para discussão e análise dos programas comuns, na tentativa de aproximá-los mais de suas entidades de classe.

Todas essas práticas diferenciam este tipo de experiência das enumeradas até aqui, indicando, além da intenção deliberada de politização do curso, um grande cuidado na formulação dos conteúdos curriculares e na utilização de uma metodologia participativa. Todavia, o esforço feito para adequar o curso às condições de vida e necessidades do aluno tem obtido como resultado um efeito limitado no aumento de sua permanência na escola. De 10 alunos que se matriculam no curso, quatro saem antes de completar um ano. Desse mesmo total de alunos, em média 25% são reprovados pelo menos uma vez, havendo maior repetência no 1º semestre em que o aluno frequenta a escola (8,88%), embora a retenção não caia de maneira significativa nos demais (Cf. Haddad, 1982, p. 170s).

Dos 1.566 alunos de todas as "fases", como são chamadas as etapas de escolarização desse curso, analisados no período de 1974 a 1982, 85% deles ou se evadiram ou repetiram pelos menos uma vez; apenas 230 conseguiram chegar à 8ª "fase" sem evasão e repetência, ou seja, 14,68% deles. Além dos que conseguem concluir o curso sem nenhuma alteração no fluxo normal, mais de 79, ou seja, 5,04%, conseguem formar-se, a despeito de terem temporariamente abandonado o curso ou repetido. A probabilidade do aluno obter o diploma é muito maior para os que ingressam na 7ª "fase" do que para aqueles que entram na primeira.

Esses índices não deixam de ser frustradores frente aos esforços realizados na escola, o que permite raciocionar como o diretor do próprio curso: "ou a escola é ruim e nosso trabalho não conseguiu efeito nenhum ao longo de todos esses anos, ou este alto índice de evasão é provocado por questões outras que não a de nosso controle. Eu prefiro ficar com a segunda hipótese" (Haddad, 1982, p.171).

### **À guisa de conclusão**

No quadro amplo da reflexão sobre a educação de adultos é possível tomar alguns eixos em torno dos quais se tem estruturado as propostas educacionais levadas a cabo na sociedade brasileira: o credencialismo,

---

a preocupação com a transmissão do conhecimento sistematizado e a participação política, ou o envolvimento crítico e participativo do aluno e da escola com os problemas da comunidade e com os movimentos sociais.

Dentro da variedade de cursos aqui caracterizada é possível detectar essas três preocupações com ênfases variadas segundo a modalidade que se teme para exame. A ênfase na integração social predominantemente através da transmissão do conhecimento elaborado parece ser a tônica das iniciativas estatais. Estas apresentam, entretanto, indícios de abertura, acompanhando a própria abertura política da sociedade, as práticas voltadas para uma interação mais crítica entre escola e sociedade, o que implica uma maior sensibilidade à problemática vivida pelos grupos populares que intentam um retorno à escola.

Não obstante, a improvisação ainda tão presente na modalidade tradicional de ensino, a rigidez na experiência dos CES e a própria escassez da oferta pública de cursos supletivos denotam a incipiência da experiência ao nível estatal. Se os poderes constituídos têm mostrado mais recentemente maior receptividade às demandas dos setores majoritários da população, o compromisso com essa população não tem sido prioritário. No que toca ao setor educacional, os recursos materiais e humanos não têm sido suficientes para que a oferta educativa seja de boa qualidade. Particularmente no que se refere aos cursos de suplência, dirigidos fundamentalmente aos segmentos com menor poder de barganha, os esforços estatais mais longe estão de atingir a quantidade e a qualidade de ensino aspiradas por essa população.

Quanto ao credenciamento, a possibilidade aberta aos cursos de suplência para fazerem avaliação no processo tem sido uma faca de dois gumes.

Em Minas Gerais, por exemplo, onde funciona extensa rede de CES com estrutura municipal articulada à Secretaria do Estado, até agora não foi autorizada a avaliação no processo, a não ser em casos excepcionais, sob o argumento de que os exames do estado, associados a uma orientação pedagógica igualmente centralizada, têm sido responsáveis pela manutenção da boa qualidade dos cursos.

Em São Paulo, onde predomina a iniciativa privada e cuja tônica tem sido a omissão do estado quanto à orientação e supervisão dos cursos, a possibilidade de avaliação no processo, como já se disse, trouxe vantagens à medida que muitos dos cursos preparatórios se redefiniram a fim de oferecer um ensino mais bem estruturado e estável. É inegável, porém, que o credencialismo que grassa na maioria dos cursos privados pouco tem a ver com a garantia da transmissão de conhecimentos relevantes aos alunos.

---

Quanto aos cursos mantidos por escolas católicas de elite, observa-se que o nível de desempenho dos alunos em relação ao movimento das matrículas indica uma situação que mais se aproxima das dificuldades encontradas nos cursos públicos, sejam eles tradicionais ou não, assim como nos cursos privados, a julgar por indicações esparsas colhidas acerca de seu funcionamento. Não obstante, pelo trabalho consistente que desenvolvem, esses cursos têm sido reputados como de boa qualidade.

Um dado digno de nota é o de que na apreciação desses cursos não pesam significativamente os tradicionais indicadores de eficiência, ao passo que na avaliação dos CES tais indicadores parecem cruciais, o que tem dificultado sua expansão pelo estado. A questão não parece tão simples como o fato de considerar que aqui se trata de empenhar o dinheiro público, mas talvez esconda o uso político que se faz das informações, segundo o interesse de grupos em jogo.

De outra parte, do ponto de vista da participação política, as perspectivas de abertura das iniciativas oficiais são de um lado modestas, esbarrando na formação do magistério e na sua postura de classe, bem como nos próprios limites das instituições públicas em termos da mudança do quadro de privilégios na ordem vigente. Todavia, a introdução de práticas com maior conotação político-cultural como reflexo do processo de democratização que tem se estendido às diferentes instâncias da vida pública pode tornar-se um fato expressivo.

A participação provocada através de indução da escola ao comprometimento com os movimentos sociais que se verifica em algumas escolas confessionais, assim como em atividades outras, de caráter pastoral, pode, por sua vez, ser analisada a partir também dos próprios interesses da Igreja Católica (Cf. Bruneau, 1974). Tendo perdido sensivelmente terreno em relação às áreas de influência que exercia, essa instituição decide estreitar os laços de comunicação com segmentos majoritários da população via opção preferencial pelos pobres, como forma de manter e ampliar o seu espaço. Busca com esse trabalho constituir uma alternativa que concorra fortemente com as de outros grupos politicamente organizados que propõem mudanças estruturais na sociedade, almejando a construção de uma ordem social mais justa. A atenção às necessidades "autenticamente" populares encontra, assim, caminhos sob a tutela da Igreja, que elege a educação como elemento privilegiado de atuação, uma vez que a tônica do trabalho pastoral está na "formação das consciências".

Ora, na intrincada trama de interesses que pesam na formulação da política educacional do estado, em que contam as posições dos representantes das escolas confessionais, que importância terão arrazoados que se tecem em torno da maior competência que teriam essas instituições para educar os adultos, à medida em que tendem a confirmar o papel do Estado como fornecedor de apoio à iniciativa privada?

---

## Referências bibliográficas

- AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento na comunidade no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1982.
- ANUÁRIO estatístico do Estado de São Paulo. 1982.
- APROVAÇÃO é baixa em curso federal. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 07 abr. 1985.
- BEISIEGEL, C. de R. **Estado e educação popular; um estudo sobre a educação de adultos**. São Paulo, Pioneira, 1974.
- BRASIL. MEC. Departamento de Ensino Supletivo. **Centros de Estudos Supletivos**. Brasília, DDD, 1974.
- BRASIL. MEC. Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus. **Revitalização dos Centros de Estudos Supletivos**. Brasília, 1983.
- BRUNEAU, T. **O catolicismo brasileiro em época de transição**. São Paulo, Loyola, 1974.
- CORREA, Arlindo Lopes. **Educação de massa e ação comunitária**. Rio de Janeiro, AGGS, MOBRAL, 1979.
- HADDAD, S. **Uma proposta de educação popular no ensino supletivo**. São Paulo, USP, Faculdade de Educação, 1982. tese (mestrado)
- MAFRA, M. S. **Conhecendo um Centro de Estudos Supletivos**. Brasília, MEC, SEPS, 1980.
- PAIVA, Vanilda P. Educação permanente: ideologia educativa ou necessidade econômico-social? **Síntese**, São Paulo (9): 67-97, jan./abr. 1977.
- & RATTNER, H. **Educação permanente e capitalismo tardio**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1985.
- PRAXEDES, L. **A problemática dos cursos de suplência no estado de São Paulo**. São Paulo, Loyola, 1984.
- SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Educação. **Relatório síntese das atividades da Secretaria Municipal de Educação**. São Paulo, 1985.
- SÃO PAULO (estado). Secretaria da Educação. CENP. **Informação AT — ETS nº 117/84**.

Recebido em 12 de outubro de 1988

Elba Siqueira de Sá Barreto, Mestre em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC/SP).

---

*This article synthesizes main information and reflections contained in an extensive study on adult education carried out in São Paulo, in 1985, particularly analysing 5th and 8th grades. It aims at positioning adult education into the context of fundamental education policy adopted by the state by means of Law 5.692/71; it also analyses some public and private courses which are representative from the quantitative point of view and in terms of the work proposal developed on account of its insertion in the political-historical context. Finally, the article compares data from other state experiences with the ones of São Paulo*

---

*Cet article synthétise les principales informations et réflexions contenues dans une étude plus ample sur l'enseignement d'adultes à São Paulo réalisée en 1985, envisageant surtout la suppléance 5<sup>ème</sup> à*

---

8<sup>ème</sup> série. Il cherche de situer cet enseignement dans le contexte de la politique d'expansion de l'enseignement primaire adoptée à l'Etat à partir de la Loi 5.692/71; ensuite analyse quelques modalités de cours, publiques et privées, représentatives soit au point de vue quantitatif, soit comme proposition de travail développée à la lumière de son insertion dans le contexte historique-politique et il finit en confrontant les données d'expérience d'autres états avec celles de São Paulo.

---

*Este artículo sintetiza las principales informaciones y reflexiones contenidas en estudios más amplios sobre la enseñanza de adultos en São Paulo, realizados en 1985, destacando particularmente la suplencia de 5º al 8º años del primer grado (4º bachillerato). Busca situar la enseñanza supletiva en el contexto de la política de expansión de la enseñanza elemental adoptadas en el estado a partir de la Lei nº 5.692/71; analiza algunas modalidades de cursos públicos y particulares representativas, sea del punto de vista cuantitativo, sea en terminos de la propuesta de trabajo desarrollada, llevandose em cuenta su inserción en el contexto histórico-político; finalmente compara datos de experiencias de otros estados con los de São Paulo.*

---

# Institutos de educação — uma prática pedagógica inovadora?\*

Dilza Cozendey Crespo  
Elisabete Cristina C. da Silveira  
Fátima Cunha Ferreira Pinto  
Maria Helena da Silva Paes Faria  
Tarcila Oliveira Aguiar

Universidade Federal Fluminense (UFF)

*Trata-se de uma pesquisa qualitativa que se propôs a analisar aspectos do processo de qualificação ao magistério das 1<sup>as</sup> séries do 1<sup>o</sup> grau, principalmente em escolas públicas do tipo dos Institutos de Educação, nos estados do Rio de Janeiro, Paraná e Bahia. A pesquisa teve como princípios norteadores as questões: da realidade, da mudança, da interferência e participação do homem na transformação da realidade e a do compromisso do saber científico. Foram analisadas as implicações da Lei n<sup>o</sup> 5.692/71 e dos Pareceres gerais e específicos dos Conselhos Estaduais de Educação dos estados selecionados, e produzidos três estudos de caso cujas análises permitiam concluir e propor os seguintes subsídios a uma política de reformulação do Curso Normal: que as propostas de reformulação do referido curso possam nascer e fluir do próprio grupo através do seu envolvimento e compromisso; trabalhar o sentido da práxis do professor, compreendida como a unidade entre a teoria e prática, rompida com os rumos tomados pela educação; priorizar a formação geral do professor, isto é, o conteúdo deve entrar em unidade com a forma, que seria o inverso do acontecido nas escolas normais, onde a técnica tem prevalecido sobre o conteúdo; destacar o papel que a filosofia deveria ocupar na formação dos professores, entendida como o esforço sistemático que engloba uma postura crítica, objetivando apreender a estrutura e o movimento que está mediatizado nas relações sociais.*

---

## A pesquisa

A presente pesquisa se propôs analisar aspectos do processo de qualificação ao magistério das primeiras séries do 1<sup>o</sup> grau, principalmente em

---

\*O presente artigo é resultado de pesquisa financiada pelo INEP sob o título "Subsídios ao pensamento e à ação com vista a uma nova política para os cursos de formação de professores a nível de 2<sup>o</sup> grau". Participaram da pesquisa e do presente trabalho as auxiliares de pesquisa: Vera Maria Luz de Souza Nunes e Conceição de Maria Câmara Ferreira, da Universidade Federal da Bahia; Regina Maria Michelloto e Aurenice Trentin Pinheiro, da Universidade Federal do Paraná.

---

escolas públicas, do tipo dos Institutos de Educação. Para tal escolhemos três escolas do Rio de Janeiro, Paraná e Bahia, que consideramos como representativas de aspectos da cultura brasileira.

Selecionamos na Bahia o Instituto Central de Educação Isaías Alves, no Paraná o Instituto de Educação do Paraná e no Rio de Janeiro o Instituto de Educação Professor Ismael Coutinho, por considerá-los representativos da realidade de cada Estado.

O trabalho teve os seguintes objetivos:

- analisar aspectos do processo de qualificação ao magistério das primeiras séries do primeiro grau;
- estudar as propostas formais, confrontando-as com a prática pedagógica;
- observar a relação **teoria-prática e forma-conteúdo** nas disciplinas pedagógicas, tendo como referencial a dimensão sócio-política;
- propor mudanças no currículo e discuti-las com os professores;
- tecer considerações e questionamentos sobre: 1º) a Lei 5.692/71 e seus efeitos na relação **teoria-prática e forma-conteúdo**; 2º) os elementos da prática pedagógica que podem melhorar o ensino de primeiro grau; 3º) os procedimentos que o curso normal pode estabelecer, no plano curricular, com vista às relações **teoria-prática e forma-conteúdo**; 4º) uma política de formação do professor direcionada para o interesse coletivo, proposta por uma sociedade democrática.

Utilizamos uma metodologia, preferencialmente, qualificativa e nossos dados foram coletados através de observações da prática pedagógica dos professores das disciplinas específicas dos cursos de formação de professores, de alunos-mestres que realizavam sua prática de ensino; entrevistas com os professores que tiveram suas aulas observadas e professores supervisores do estágio supervisionado, alunos dos três anos do curso e dirigentes dos Institutos de Educação pesquisados. Ainda realizamos observações de reuniões de professores e conselhos de classe.

### **Princípios condutores da pesquisa**

Ao propormos a pesquisa **Subsídios ao pensamento e à ação com vista a uma nova política para os cursos de Formação de Professores, a nível de 2º Grau**, nos encontramos preocupadas, de forma mais abrangente, com a realidade da educação de 1º grau e da educação como um todo, inserida na estrutura sócio-econômica-cultural e política do Brasil na década de 80.

Nossa posição teórica tomou como fio condutor alguns princípios que atentam para as questões da realidade, da mudança, da interferência e participação do homem na transformação da realidade e do compromisso do saber científico.

---

## Questão da Realidade

No decorrer da pesquisa constatamos a preocupação dos professores do curso normal de levarem a realidade para a sala de aula. Essa preocupação se apóia no paradigma crítico-social dos conteúdos, quando este enfatiza a importância de se trabalhar o concreto. Entretanto Kosik, em sua obra **Dialética do Concreto**, expressa que a realidade não se dá de forma imediata ao homem, por isso o que vemos no dia-a-dia são os de fenômenos da realidade. Desvelar a realidade sobre a baixa qualidade de formação do professor, com todas as suas implicações de mutabilidade, subjetividade-concretividade e historicidade, foi uma das vertentes do nosso trabalho de pesquisa.

## Questão da Mudança

Consideramos que a mudança traz consigo o germe do novo em confronto com o velho, isto é, a realidade presente incorpora elementos que subsistem do passado, que a realidade não é estática, que é produzida pelo confronto das relações entre os homens. Essa idéia tem seu alcance, principalmente, no âmbito onde se formam os agentes da mudança — os professores.

## Questão da Interferência e Participação do Homem na Transformação da Realidade

Não poderíamos deixar de ressaltar que a realidade pode ser transformada pelo homem e que a participação humana na construção da realidade é vital.

Nossa postura como pesquisadoras não pode, pois, circunscrever-se apenas ao plano da descrição dos fatos, colecionando considerações e constatações sobre a realidade, mas fez-se necessário buscar uma intervenção que possibilitasse uma transformação.

## Questão do Compromisso do Saber Científico

Alguns questionamentos sempre acompanharam nossas preocupações em relação à escola normal, tais como:

- Qual o sentido necessário e prático da nossa pesquisa?
- A serviço de quem estamos realizando essa pesquisa?

Procuramos destinar o seu conteúdo à classe popular que tem sido excluída do processo educacional, com um ensino qualitativamente aviltado, e também aos professores que têm servido na escola normal.

---

Apesar dos contratemplos, procuramos fazer dessa pesquisa um instrumento que possibilitasse aos participantes da realidade da escola normal lutar pela universalidade da cultura e do saber para todos, indistintamente.

## A legislação do ensino e o curso normal

### Análise do Discurso

A lei nº 5.692/71, que teve como cenário a euforia do “milagre brasileiro”, nasceu impregnada de forte conteúdo tecnicista, tendo como fundo o “paradigma tecnicista” ou economicista, segundo o qual o curso normal passa a ser uma Habilitação Específica do 2º grau. Em decorrência dessa Lei, o Conselho Federal de Educação aprova o Parecer nº 349, de 6 de abril de 1972, que define “uma política de formação de professores e especialistas que procura atender à problemática atual da educação brasileira”.

Analisando as categorias do formal e real no Parecer nº 349, notamos uma defasagem entre elas, quando apresenta como política de formação de professores “a meta ideal a ser atingida é a habilitação de grau superior, com duração plena, para todos os professores”. Os três Institutos de Educação objetos da pesquisa não apresentam estudos — nem a longo prazo — de atingimento dessa meta.

A análise do Parecer nos mostra que o referencial teórico é o da Teoria de Sistemas. Tal afirmativa pode ser apreciada quando o relator afirma:

Pode-se dizer que um sistema de ensino possui cinco componentes e duas dimensões. Os componentes são: alunos, professores, currículo, equipamento (incluindo material didático) e custos. As dimensões são: tempo e espaço. Esses elementos constituem **insumo** (grifo nosso). O **produto** (grifo nosso) representado pelo resultado: diplomado, evadidos e repetentes.

Supomos que o enfoque sistêmico aliado à proposta tecnicista da Lei nº 5.692/71, reforçando a tese do capital humano, definem com clareza a teoria e a prática, o conteúdo e a forma que se esperava da formação do professor de 1ª a 4ª série do 1º grau.

A preocupação é que, defasado em tempo e espaço, filosofia e política, o Parecer nº 349/72 continua em vigor.

Podemos observar ainda no corpo desse Parecer a tentativa de se dar ênfase ao conteúdo em contrapartida à forma. “Dá-se ênfase às disciplinas de conteúdo, diminuindo as didáticas especiais, que levavam **os professores a saber como, mas não o que ensinar**” (grifo nosso).

---

Podemos observar na legislação analisada:

1. Que se encontra obsoleta em face da atual conjuntura da educação brasileira.
2. Que a falta de uma linha teórica referencial faz o Parecer nº 349/72 balançar do romantismo ao tecnicismo dominante na década de 70, onde no Brasil campeava a Teoria do Capital Humano.
3. Que a contradição aparece fortemente quando se trata do formal e do real. O mundo do formal não se encontra no real.

No Estado do Rio de Janeiro, o Parecer nº 440/80 — Habilitação Específica de 2º grau para o Magistério e Estudos Adicionais —, que fundamenta normas para o sistema e aprova planos curriculares para os estabelecimentos oficiais daquele Estado, e a Deliberação nº 78, de 15 de janeiro de 1981 — que dispõe sobre a Habilitação Específica de 2º grau para o Magistério e os Estudos Adicionais —, são objeto de análise do presente estudo.

Necessário se faz lembrar que o Parecer e a Deliberação do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (CEDERJ) já são do início da década de 80, mas é oportuno notarmos, ainda, a ênfase na Teoria de Sistemas e o Tecnicismo de suas colocações.

Depreende-se da análise do Parecer nº 440/80 uma proposta de que as escolas de formação de professores retornassem a sua identidade. Afirma o Parecer que esta não é uma “estratégia de caráter saudosista e não é exatamente às antigas escolas normais que se deseja voltar”.

Na Bahia, duas Resoluções do Conselho Estadual de Educação, a de nº 154/73 — que “dispõe sobre a implantação da habitação específica do 2º grau para o exercício do magistério de 1º grau no Sistema Estadual de Ensino” — e a de nº 651/80 — que “estabelece normas para o exercício do Magistério em caráter suplementar e a título precário nas escolas de 1º e 2º graus e dá outras providências” — foram objeto de nosso estudo.

A Resolução nº 154/73 trata especificamente da aplicação da Lei nº 5.692/71 ao Sistema Estadual de Ensino da Bahia. A presença do tecnicismo e do formal/legal ressaltam quando se analisa este instrumento.

Notamos também o predomínio, na **habitação de professores**, da forma sobre o conteúdo, ao analisarmos o art. 5º:

Na organização do currículo, a Educação Geral poderá ter predominância na 1ª série e a partir da 2ª série esses estudos **assumirão um caráter instrumental** (grifo nosso), oferecendo conteúdos de que se utilizará o futuro professor na sua tarefa docente, aumentando-se a parte de Formação Especial de modo que, no conjunto, seja preponderante sobre a Formação Geral.

---

De forma geral, consideramos que a legislação de formação de professores de 1ª a 4ª série encontra-se ultrapassada, não respeitando o contexto sócio-político-econômico e cultural brasileiro.

Constatamos ainda uma forte tendência à centralização da autoridade. A responsabilidade do Estado extrapola as normas administrativas e pedagógicas, agindo no interior do sistema e interferindo na prática pedagógica da escola.

Observamos ainda que não há preocupação explícita, na legislação em vigor, com as camadas populares, população majoritária na nossa escola pública.

### Os estudos de caso

Dadas as limitações impostas por um artigo, não nos foi possível relatar, amplamente, todo o vasto material coletado e analisado durante os trabalhos de campo nos três Institutos de Educação pesquisados e, assim, nos limitaremos aos aspectos mais relevantes detectados.

#### Instituto de Educação Professor Ismael Coutinho (IEPIC)

A partir dos depoimentos e situações observadas, constatamos concepções de **teoria-prática** e de **forma-conteúdo** diferentes das adotadas pelas pesquisadoras e reforçadas no referencial teórico-suporte da pesquisa. Cerca de 90% dos professores entrevistados consideram **teoria** como conteúdo, e **prática** ora como Prática de Ensino (Estágio Supervisionado), ora como exemplos práticos, como podemos constatar através das falas:

“Através da Prática de Ensino a aluna vai ver como aplicar a teoria da parte da manhã”.<sup>1</sup>

“Prática é trazer a realidade para a sala de aula aproveitando as experiências das crianças”.

Segundo os alunos-mestres, não existe relação “teoria-prática” no seu curso, pois suas concepções coincidem com as dos professores.

Neste contexto, o próprio Estágio Curricular não significa um momento único de expressão da relação dialética “teoria-prática” e “conteúdo-forma”, sendo que este seria um componente a permear a concepção e o funcionamento do curso normal e da escola como um todo.

---

<sup>1</sup> No horário da manhã, no IEPIC, são ministradas as disciplinas de conteúdo geral e específico e, na parte da tarde, o Estágio Supervisionado.

---

Através das falas dos professores e dos alunos-mestres podemos perceber que ambos estão insatisfeitos com o nível de relação entre teoria e prática, isto é, entre o trabalho desenvolvido na parte teórica (de manhã) e a Prática de Ensino (tarde).

É curioso notar que, apesar da prática da maioria dos professores não se realizar de maneira muito crítica, o nível de conscientização dos alunos-mestres é grande em termos de sua participação, seus direitos e avaliação que fazem do curso.

Nas observações da Prática de Ensino percebemos que os alunos-mestres utilizam um planejamento linear e desenvolvem suas aulas procurando seguir, exatamente, os passos estabelecidos neste planejamento.

Os alunos-mestres ressentem-se da falta de participação da professora regente das turmas onde atuam no 1º grau, na fase de planejamento, acarretando com isto seu alheamento e não envolvimento nas aulas práticas e em muitas situações, até atrapalhando a atuação dos alunos-mestres.

Durante as atividades de Prática de Ensino, notamos que, no processo de transmissão-assimilação dos conteúdos, há pouca preocupação em levar os alunos do 1º grau a uma postura crítica face aos mesmos e a sua realidade social.

O comportamento dos estagiários (alunos-mestres) leva-nos à concepção de que são meros executores de tarefas, pois dão aulas somente para cumprir uma obrigação.

As supervisoras do estágio, de modo geral, são bem aceitas pelos alunos-mestres em função de certas atitudes paternalistas observadas pelas pesquisadoras. Parece-nos que seguem uma linha bastante tecnicista, o que se confirma na ênfase que dão à metodologia e aos recursos utilizados, em detrimento do conteúdo.

Podemos dizer que a Prática de Ensino e as demais disciplinas vêm contribuindo pouco para melhorar a prática social entendida como as condições sociais concretas do aluno. Melhorar esta prática significa contribuir para desvelar as contradições da estrutura social que sustenta as relações sociais vigentes no sentido de transformá-las.

Alguns alunos-mestres afirmam que a Prática de Ensino não contribui nem para o aperfeiçoamento profissional nem para melhorar a prática social, como se deduz do seguinte depoimento:

“O Estágio Supervisionado não forma um professor. Você só vai aprender na prática, lá fora. Dá várias visões, mais na teoria, na prática só dá visão do IEPIC. Os problemas sociais não têm a mínima importância”.

Pelas observações das aulas podemos perceber que não estão muito evidenciados os objetivos a perseguir dentro de um projeto educacional

---

mais amplo, que leve em conta os fins da Educação. Estes fins, eminentemente prospectivos, deveriam atuar como guias e conduzir a rotina diária, tendo em vista a própria concepção de homem que se pretende formar.

Os professores, nas entrevistas, oscilam sobre a relação "conteúdo-forma". Enquanto alguns afirmam que a forma é mais importante, na sua prática pedagógica observamos o contrário. Outros, coerentemente com sua postura prática, declaram dar maior ênfase aos conteúdos.

Com relação aos professores regentes, supervisores da Prática de Ensino, quase todos se posicionaram como sendo a forma o mais importante no processo ensino-aprendizagem.

Os alunos-mestres confirmam as observações das pesquisadoras quando, em sua maioria, dizem que os professores das disciplinas pedagógicas dão mais ênfase "ao que ensinar" do que "a maneira de ensinar", enquanto que na Prática de Ensino privilegia-se "o como ensinar".

Dentre os diversos recursos didáticos utilizados pelo professor, chamou-nos atenção a importância dada ao "Projeto de Qualificação Profissional" da Fundação Televisão Educativa (FUNTEVÊ), desenvolvido através de fitas de videocassete. Nós, pesquisadoras, pudemos notar que essas projeções se referem a técnicas de **como fazer**, apresentando turmas de alunos e escola em situação ideal. Os professores não se preocupam em criticar com os alunos-mestres o que é apresentado, confrontando-o com a realidade das condições que vão encontrar numa sala de aula de 1º grau, principalmente de escola pública. Alguns professores consideram esse Projeto como elo entre a teoria e a prática:

"Através dos vídeos da FUNTEVÊ tem havido mais possibilidade de mostrar o lado prático da disciplina, uma vez que só trabalho com a teoria".

Quanto ao relacionamento professor-aluno, os docentes questionados sobre a aceitação de críticas por parte dos discentes alegam que estes as aceitam muito bem, o que não se confirmou plenamente nos depoimentos dos alunos-mestres. Quando um professor afirma que aceita a crítica dos alunos cabe questionar, também, até que ponto ele contribui para a formação de uma atitude crítica frente aos conteúdos ensinados.

Podemos observar que 50% dos professores envolvidos na pesquisa entendem por atitude crítica apenas o desenvolvimento do pensamento reflexo, uma vez que se preocupam somente com críticas ao que é mostrado, à realidade que podem perceber. Os outros 50% parecem ter idéia da importância da atitude crítica decorrente de uma reflexão crítica. Apesar destas constatações, a maioria dos professores considera que leva os alunos a uma atitude crítica frente aos conteúdos ensinados, o que não coincide com o que pensam os alunos-mestres.

---

Quanto à questão do conhecimento que as formandas do Instituto de Educação têm da realidade das escolas públicas, a maior parte dos professores diz que as normalistas não a conhecem, apesar da maioria dos estágios ser realizado no próprio IEPIC.

Quando questionados sobre a contribuição das disciplinas específicas para a formação de professores de 1º grau, aptos a lidar com as classes mais carentes, os professores mantiveram-se divididos.

Se os alunos-mestres não formam uma consciência crítica em relação à prática social, será muito difícil as disciplinas específicas do Curso de Formação de Professores contribuir na formação de professores primários aptos a lidar com os alunos mais carentes, que são a clientela majoritária de nossas escolas públicas, e a conhecer a realidade destas escolas em que, na sua maioria, irão atuar.

A avaliação dos alunos-mestres é realizada, prioritariamente, através de provas, exercícios e trabalhos práticos, sendo seus resultados utilizados para atribuir notas ou conceitos e dar continuidade ao processo. Relacionado intimamente ao processo de avaliação encontramos o Conselho de Classe, que evidencia um descompasso entre o formal e o real, entre o que professores e alunos-mestres acham que **deve ser** e o **que é**.

Pode-se dizer que, de modo geral, a liderança dos conselhos de classe estimula a cooperação, encoraja a participação, procura manter sua temática e que suas intervenções são, primordialmente, conciliatórias.

Não ficou claro quais os aspectos mais relevantes na avaliação dos alunos-mestres, dando-nos a impressão de que predomina a valorização do conteúdo.

Além dos conselhos de classe os professores participam de reuniões, principalmente com a coordenadora da área pedagógica. Das observações dessas reuniões pudemos concluir seus aspectos essenciais. Quanto ao caráter formal elas são planejadas previamente (há uma pauta), têm periodicidade (uma vez por semana) e são obrigatórias.

Nas reuniões assistidas notamos um esvaziamento do conteúdo pedagógico em confronto com os conteúdos administrativo-burocráticos. Além disso, a continuidade do debate sobre a pauta fica prejudicada em virtude das condições objetivas de trabalho dos professores. Citamos como exemplo o horário estabelecido para as reuniões (entre 8:00 e 11:00 horas) no qual muitos professores estão em aula com suas turmas.

A dinâmica das reuniões nos faz refletir sobre a relação entre o formal e o real, isto é, a defasagem entre o que é planejado e as condições reais para a sua realização.

A título de considerações finais podemos dizer que observamos que a teoria pedagógica do professor expressa e reflete o conteúdo do movimento das tendências pedagógicas atuais.

---

Não se pode afirmar que os professores do IEPIC tenham uma concepção pedagógica comum. Entretanto, essa diversidade permite uma riqueza para o diálogo, para o confronto, possibilitando uma reflexão sobre a realidade da problemática da Escola Normal e especificamente deste Instituto de Educação.

Achamos mais prudente não falar em teoria do professor, mas de tendências predominantes, concepções, valores que muitas vezes não estão nem muito explicitados pelo professor.

Como tendências predominantes destacam-se a Pedagogia Tradicional, a Pedagogia Nova e a Tecnicista (teorias não críticas segundo o Professor Demerval Saviani em sua obra **Escola e Democracia**).

Podemos perceber, numa minoria de professores, tendências mais progressistas com uma preocupação com a prática social, trabalhando os conteúdos de maneira crítica.

Apesar de encontrarmos professores com uma prática pedagógica em que predomina uma das tendências não críticas, destacadas anteriormente, encontramos também aspectos das três tendências no trabalho de um mesmo professor.

Uma das preocupações do grupo de pesquisa foi a de compreender a prática pedagógica realizada no IEPIC, com suas contradições inerentes a um trabalho democrático, dentro do contexto em que se efetua e no momento histórico em que se desenvolve e não a de realizar julgamentos que rotulassem as atividades de seus docentes como corretas ou incorretas.

Observamos, também, um movimento ascendente entre professores, alunos-mestres e dirigentes em busca de um aperfeiçoamento e um questionamento bastante consistente quanto à qualidade de ensino ministrado. Percebemos que há preocupações desde a necessidade do estabelecimento de uma diretriz filosófica, que imprima um redirecionamento ao Curso, até questões ligadas à Metodologia e ao Currículo.

A pouca valorização da carreira do magistério, que obriga muitas vezes um professor a ter vários empregos para garantir um salário condigno, envolve outras variáveis tais como: qualificação, comprometimento com a educação, atualização, etc. O Estado não oferece oportunidade para esta atualização, o que nos leva a considerar uma política de descompromisso com a valorização do magistério.

A própria formação da maioria dos professores que atua hoje no IEPIC justifica, muitas vezes, algumas posições assumidas. Estes frequentaram a Universidade em uma época em que predominava uma tendência nitidamente tecnicista com resquícios do ideário escolanovista. Isto faz com que as alunas saiam do IEPIC "com idéias escolanovistas, uma prática tecnicista e convivam com uma realidade de escola que ainda é tradicional". Observamos que os professores, pouco a pouco, vão tomando cons-

---

ciência dessas dicotomias e caminham na direção da transformação da situação vigente para uma maior coerência interna.

## Instituto de Educação do Paraná

A realidade do Instituto de Educação do Paraná apresenta-se, de alguma forma, semelhante à do Instituto de Educação Professor Ismael Coutinho (Niterói), ressalvadas as peculiaridades específicas de cada região. Por este motivo, optamos por dar a esta parte do artigo um direcionamento que difere e, de certa maneira, soma-se ao trabalho feito pelas pesquisadoras do Estado do Rio de Janeiro.

Através de observações e entrevistas, buscamos entender as categorias privilegiadas (**teoria-prática, conteúdo-forma**), levando-se em conta, entretanto, o **relativismo cultural**, entendido como um esforço de ultrapassar os limites do universo do meio social a que pertence o investigador. A certeza da impossibilidade de neutralidade na pesquisa leva a que este seja um dado importante a ser considerado.

Ao se iniciar contato com a escola a ser estudada, pensamos em privilegiar uma comunicação entre os dois pólos da pesquisa, investigadores e universo investigado, de maneira regular e sistemática, a fim de conseguir dados, o mais aproximado possível, do real. Alguns professores demonstraram simpatia à idéia, querendo enfrentar questionamentos que os levem a um trabalho capaz de apresentar resultados mais satisfatórios do que os atuais. Organizaríamos, então, encontros periódicos para discutir e analisar a problemática do curso. Sérias barreiras, entretanto, criaram dificuldades a uma participação mais integrada entre pesquisadores e pesquisandos. Entre estas dificuldades podemos citar: a sobrecarga de trabalho a que se submetem os professores, face ao baixo nível de salário, falta de disponibilidade de horário para reuniões além das programadas no calendário e um desestímulo e acomodação ao *status quo*.

No trabalho realizado junto aos professores foi possível encontrar cinco tipos diferentes de situações, vinculadas à dimensão social e política do curso, no tratamento dado aos binômios **teoria-prática** e **conteúdo-forma**.

1. Há professores que atuam como se os conteúdos, que trabalham com os alunos-mestres, não se relacionassem com o curso, com a escola e com a realidade político-social vigente. Cuidam simplesmente de desenvolver o programa de sua disciplina, mesmo que dando a ele certo grau de seriedade. Não demonstram que os conteúdos que trabalham sejam questionados, revistos, criticados, deixando supor, aliás, pela mecanização do trabalho apresentado, que isto, de fato, não ocorre (12,5% dos professores das disciplinas pedagógicas).

---

2. Um segundo grupo costuma promover reflexões e debates sobre temas sociais, porém sem a base teórica que se faz necessária. Este tipo de trabalho é preferido por muitos alunos-mestres (33,2%) e realizado pela maioria dos professores. Essa preferência tem a ver com a idéia apresentada sobre qual é o papel de um professor. O viés escolanovista que perpassa suas opiniões sobre essa questão influencia as considerações feitas sobre o curso. De fato, para muitos dos alunos-mestres entrevistados, o professor deve ser: "amigo, orientador, incentivador, capaz de incutir confiança, de criar clima psicológico favorável à aprendizagem...".

3. Um terceiro tipo de trabalho pedagógico não questiona a realidade sócio-política vigente, enfocando o trabalho da escola com a criação de forma individualista e visando seu enquadramento na sociedade tal como ela está. A não criticidade de tal enfoque se apóia no ideário escolanovista (8,3%).

4. É possível, ainda, constatar que alguns professores desenvolvem **teoria-prática** e **conteúdo-forma** de sua disciplina de modo a afetar sua dimensão social e política, mas a nível de senso comum ou ainda de forma inconsciente. Isto pode ser constatado em três situações diferentes:

- Um professor que enfatiza a compreensão dos conteúdos que serão trabalhados com as crianças está, de algum modo, cuidando de instrumentalizá-las melhor para a vida em sociedade. Falta, porém, a consciência de como e para que tais instrumentos devem servir.
- O questionamento de livros didáticos e certas técnicas pedagógicas pode ser entendido como uma tentativa de quebrar o *status quo*.
- Ao permitir e orientar os alunos na participação das decisões a serem tomadas sobre a disciplina trabalhada, o professor, mesmo que não aprofunde o significado dessa ação, pode prepará-los, de forma um tanto espontânea, para a participação no processo histórico (21%).

5. Um último grupo de professores atua em sua disciplina de forma que a dimensão sócio-política das relações **teoria-prática** e **conteúdo-forma** seja privilegiada. Isto evidencia-se através de: conteúdos trabalhados sempre de forma crítica, utilização de bibliografia atualizada e crítica e reflexões sobre a opção política que todo cidadão deve ser capaz de fazer com a base teórica necessária às diversas alternativas de ação (25%).

Com esse tipo de trabalho, o professor chega mais perto de propiciar aos seus alunos o desenvolvimento de uma consciência mais elaborada, embasada em argumentos mais sólidos e coerentes. Esta consciência crítica é o elemento fundamental para que o futuro mestre compreenda a realidade na qual vai exercer sua profissão.

---

As conversas com os alunos-mestres, por sua vez, revelaram que 16% deles consideram que o curso é desenvolvido de forma crítica e os instrumentaliza, satisfatoriamente, para o exercício da profissão. Por outro lado, 5% são categóricos em afirmar que isto não acontece, enquanto que a maioria (74%) afirma que o curso os prepara em termos e que deve ser melhorado.

Como já foi comentado, o ideário escolanovista relativiza a opinião de muitos alunos-mestres. Entretanto, as sugestões que oferecem para uma melhoria na estruturação do curso são significativas. Pela ordem de incidência podemos citar: melhor organização e mais recursos para o curso, reelaboração do Estágio Supervisionado, maior valorização do curso, menor número de disciplinas e aumento de sua duração para quatro anos.

Os professores, por sua vez, fazem algumas críticas tais como: aulas com curta duração, pulverização das disciplinas pelo pequeno número de aulas semanais e grande número de disciplinas, falta de conteúdos básicos por parte dos alunos e sua resistência a um trabalho mais teórico, falta de reuniões específicas para discutir a problemática do curso e a desorganização geral em que se encontra a escola.

Em concordância com os alunos-mestres, muitos professores também sugerem que o curso seja realizado em quatro anos. A discussão sobre este assunto vem despertando o maior interesse na escola, defendendo-se até sua formalização na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A mudança de direção no Instituto de Educação do Paraná, ocorrida no início do atual ano letivo, acarretou um clima de transformações nos aspectos administrativos e pedagógicos da escola. Uma das mais significativas está ocorrendo na organização da Prática de Ensino, que introduziu trabalhos em atividades integradas voltadas à clientela de 1ª a 4ª série; biblioteca infantil; artes plásticas; curso de complementação curricular dos conteúdos de 1ª a 4ª série; estatística escolar que retrata o aproveitamento dos alunos; laboratórios de aprendizagem; contatos com profissionais ligados aos cursos adicionais e aumento das horas de estágio em virtude de determinação da Secretaria de Educação.

### Instituto Central de Educação Isaías Alves (ICEIA)

Em relação às categorias **teoria-prática** e **forma-conteúdo**, observamos que a maioria dos professores trabalha com estas quatro categorias, muitas vezes sem se dar conta do que está fazendo, isto é, quase inconscientemente.

Com relação à prática eles têm maior conhecimento do que fazem.

---

No entanto, o conteúdo às vezes é confundido com a teoria. Alguns professores, como exemplo, declaram: “Eu não vou tão longe. Gosto de dar um bom conteúdo, mas nada de teoria”.

Desta afirmativa deduzimos que tais professores trabalham como se fosse possível eliminar a teoria e comunicar um conteúdo independente.

A forma é muitas vezes confundida com maneirismos didáticos e inteiramente desvinculada do seu valor filosófico, científico e político.

Nos contatos com os professores, discutimos as categorias e consideramos que é importante que elas sejam parte integrante da rotina escolar. Nos planejamentos, os docentes devem escolher e decidir que forma, que conteúdo, que teoria e que prática vão utilizar em suas aulas, na sua vivência escolar, na sua comunicação do conhecimento, enfim, em sua prática pedagógica. Devem também decidir o nível da qualidade do ensino que desejam atingir — outra categoria que preocupa muito.

Podemos constatar que os professores sabem o que desejam com a melhoria da qualidade do ensino e que discutiram muito no grupo de trabalho (GT) de currículo, um dos encarregados de elaborar o Plano Global do ICEIA no ano de 1987.

Dentre as conclusões apresentadas por este grupo de trabalho podemos destacar, entre outras, a necessidade de melhorar a qualidade do ensino, fortalecendo as bases do conhecimento, e realizar um trabalho interdisciplinar, para melhor aproveitamento do processo de ensino-aprendizagem.

Através da análise dos dados, constatamos que há um alto nível de correlação entre **pertinência do conteúdo** e a **qualidade do ensino**. Entendemos que a pertinência do conteúdo trabalha com a essência do conhecimento, fundamental em cada disciplina, isto é, o que o aluno não pode deixar de saber, aprender e praticar. Por outro lado, a qualidade do ensino não pode dispensar a essência do conhecimento que é inerente à pertinência do conteúdo e, ao mesmo tempo, deve conferir-lhe **boa forma**, isto é, condições de boa comunicação do conteúdo, aliada a uma teoria adequada a este conhecimento específico e a cada tema disciplinar. A teoria deve ser tão bem cuidada quanto o conteúdo, para que haja o aperfeiçoamento da qualidade do ensino.

Observamos nas reuniões que os professores mostraram-se bastante interessados no tema qualidade do ensino, desejando aperfeiçoar-se através de cursos, congressos e seminários.

De acordo com o pensamento da grande maioria dos professores, é preciso delinear melhor a filosofia de educação que direcionará o Curso de Formação de Professores. Afirmam, também, que os professores de 1ª a 4ª série, hoje, não possuem uma noção clara e fundamental de sua importante tarefa, mostrando-se alienados política, econômica, social e cientificamente em sua conduta e atitudes. Necessário se faz desenvolver

---

nos alunos-mestres uma postura crítica sobre o seu trabalho, sua prática pedagógica, fundamentando-a cientificamente.

Muitos alunos-mestres mostram-se desiludidos com a carreira do Magistério em virtude de inúmeras dificuldades, ressaltadas em alguns depoimentos:

“Tudo fazemos para nos preparar para sermos professoras, mas o trabalho que conseguimos é de ‘caixa’ nos supermercados e temos que dar ‘graças a Deus’ de termos algum emprego”.

“Nossos professores têm muita dificuldade de todos os tipos, mas são os melhores professores da Bahia e os mais amigos. Devemos valorizá-los mais e o Governo deveria ser o primeiro a reconhecer isso”.

Através destes e de outros depoimentos podemos perceber que o magistério está perdendo muito de seus elementos para outros setores de trabalho, pois o Governo não contrata os seus formandos. Há um desnivelamento de diretrizes escola-governo, onde a filosofia de educação e a filosofia social deveriam estar bem entrosadas.

Os professores e a equipe técnico-pedagógica consideram que:

- a melhoria dos programas escolares e um currículo bem articulado, de acordo com a realidade social da comunidade em particular, da Bahia e do Brasil, devem conduzir a um melhor aprofundamento e aproveitamento, a nível de conteúdos.
- o ICEIA é a melhor escola pública da Bahia e portanto merece atenção especial das autoridades educacionais (estaduais e federais) para sua manutenção física e aperfeiçoamento do seu quadro docente e administrativo.

Os momentos vividos pelos professores em seu movimento de luta por um Plano de Carreira acarretam dificuldades em conciliar as atividades de sua prática pedagógica com seu engajamento político em defesa da valorização do magistério. Entretanto, essa dificuldade não impediu que os principais objetivos deste estudo fossem alcançados graças à integração pesquisadoras e comunidade escolar do ICEIA.

## Conclusão

As considerações, até aqui mencionadas, sobre as categorias **teoria-prática** e **forma-conteúdo** observadas na prática pedagógica do professor, foram analisadas sob uma perspectiva sócio-econômico-política mais ampla, acompanhando a tendência do capitalismo. Isto significa que aquela prática se encontra imiscuida de uma determinada posição ideológico-filosófica, mesmo que muitas vezes o professor não tenha plena consciência

---

de sua posição. Dessa forma, o escopo deste item é tentar articular as dimensões que subjazem nas categorias supracitadas ao movimento do capitalismo no Brasil.

Observamos que a escola reflete e retrata o esfacelamento que o avanço do capitalismo conduz, o que, se produz uma positividade, gerando uma ampliação de bens e um alto desenvolvimento da tecnologia, essa mesma positividade se encontra circunscrita a um princípio de parcialidade, onde poucos recebem garantia dos benefícios e uma grande maioria se encontra à margem. Este princípio da parcialidade trata de um indivíduo atomizado, procurando fazer uma apologia à tese do individualismo centrada na livre escolha, na liberdade e na igualdade preconizadas nos textos legais.

Em decorrência dessa visão individualista, onde ocorre a separação e a especialização do saber e das ciências entre si, a relação das categorias **teoria-prática** e **forma-conteúdo** estão balizadas a um plano onde o homem e especificamente o professor não reconhece o seu trabalho como uma práxis, uma atividade que produz algo de **criativo, de novo**, e que, ao mesmo tempo, esse professor pode interferir na realidade, transformando-a e se autotransformando. O professor que a tendência capitalista concebe é o que tem **domínio de um conjunto de técnicas**, fato este ratificado nas análises dos textos legais sobre a formação do professor.

A análise destes textos legais nos leva a conclusões que nos permitem visualizar que o campo do legal-formal e do real estão distanciados da prática pedagógica e social do professor. Os conselhos Federal e Estaduais de Educação — Rio de Janeiro, Paraná e Bahia — há muito não se preocupam em elaborar normas atualizadas para os Cursos de Formação de Professores. A média das normas existentes é de 10 a 15 anos, todas centradas na Lei 5.692/71, que objetiva a especialização, o que solidifica a cisão entre os que pensam — especialistas em educação — e os que fazem — os professores.

Diante desse quadro, onde o trabalho do professor é encarado como um conjunto de técnicas e sua formação se efetivou e continua se efetivando na linha da teoria do capital humano, que reforça a alienação do trabalho do professor, na medida em que ele vende o seu trabalho, mas não tem consciência do poder e do valor que sua atividade representa, podemos destacar dois vetores na prática pedagógica do professor: o primeiro se refere à própria tentativa, quando ele busca questionar sua prática e até ensaia mudanças, procurando entrar em harmonia com as necessidades e preocupações do contexto em que está inserido. O segundo vetor complementa o primeiro, na medida em que expressa as diversas barreiras que o professor encontra como resistência à mudança, e podemos citar algumas:

- 
- o novo, geralmente, provoca ameaças;
  - a fundamentação e o conhecimento que o professor tem sobre a realidade revela uma leitura parcial e pouco crítica;
  - a burocracia e o ritual que ocorre na escola;
  - a possibilidade que o professor tem de enfrentar e superar determinados problemas, que se dão na prática pedagógica, muitas vezes transferidos para outras instâncias, o que traz como principal corolário a acomodação.

Reconhecemos que seria ousado de nossa parte propor políticas, entretanto esse trabalho de pesquisa enriqueceu a nossa análise sobre a realidade do Curso de Formação de Professores e, por isto, oferecemos algumas pistas que confirmam o nosso compromisso em buscar uma nova realidade e um novo sentido à Escola Normal.

Em geral, as políticas educacionais perseguem objetivos e metas a longo prazo, que dependem de inúmeras estratégias, envolvendo os mais diversos recursos e participantes, mas muitas vezes não traduzem os anseios e preocupações da realidade. Isso ocorre, fundamentalmente, porque há grupos que impõem as suas prioridades como absolutas e cristalizadas, sem promover a participação e o envolvimento da universalidade.

Observamos que esse fenômeno ocorre no seio da Escola Normal e, particularmente, no das escolas pesquisadas, quando as mesmas têm procurado refletir sobre a condição e a especificidade da Educação. Entretanto, essa reflexão ainda não se encontra articulada organicamente. Isto significa que o subsídio que podemos apontar se refere ao envolvimento e ao compromisso dos participantes da Escola Normal num **amplo diálogo**, onde as propostas de reformulação do próprio Curso possam nascer e fluir do grupo.

**A realidade pode ser mudada de modo revolucionário só porque e só na medida em que nós produzimos a realidade, e na medida em que saibamos que a realidade é produzida por nós** (Kosík, 1969, p. 18).

Por isso, descartamos a possibilidade de “pacotes” ditados por outros, que não envolvam a discussão da problemática pelo grupo que vive a situação. Como exemplo, podemos mencionar a reivindicação feita sobre a participação dos professores-regentes no planejamento dos alunos-mestres. Essa reivindicação, mais uma vez, reforça a tese de que o trabalho pedagógico realizado de forma participativa pode ganhar uma nova dimensão e qualidade.

O outro subsídio diz respeito à urgência de se trabalhar o sentido da práxis do professor, que pode ser compreendida como a unidade entre teoria e prática, que foi rompida com os rumos tomados pela Educação.

Ainda enfatizamos a necessidade de priorizar a formação geral do professor, isto é, conteúdo deve entrar em unidade com a forma, o que seria o inverso do que tem acontecido nas Escolas Normais, onde a técnica tem prevalecido sobre o conteúdo.

Como consideração final, destacamos o papel que a filosofia deveria ocupar na formação dos professores, e por filosofia entendemos o esforço sistemático que engloba uma postura crítica, objetivando apreender a estrutura e o movimento que está mediatizado nas relações sociais. Sendo assim, o estudo da filosofia deveria perpassar todos os anos escolares, desde o 1º até o 3º grau, quando os conteúdos possibilitariam uma leitura da realidade e uma preocupação com a prática social. É importante explicitar que os fins da educação precisam ser questionados e trabalhados de forma objetiva com os professores, para que a linha de trabalho da escola seja coerente e claramente definida, aproximando os fins da educação da realidade social, o que produziria uma articulação entre esses fins e a estrutura da realidade.

### Referências bibliográficas

- CADERNOS CEDES. São Paulo, Centro, v. 1, n.2, 1983.
- CUNHA, Luiz Antonio. Quem educa os educadores? *Educação & Sociedade*, São Paulo, 2(5): 41-6, jan. 1980.
- CURY, Carlos R. Jamil. *Educação e contradição*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.
- D'HONDT, Jacques. *Hegel*. Lisboa, Edições 70. 1965.
- EDUCAÇÃO: revista do Centro de Educação da UFSM. Santa Maria, UFSM, v.12, n.1, 1987.
- GARCIA, Walter E. *Educação; visão teórica e prática pedagógica*. São Paulo, McGraw-Hill, 1977.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Formação do educador; a busca da identidade do curso de pedagogia*. Brasília, 1987. (Encontros e debates, 2)
- KOSÍK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969.
- LIBANELO, José Carlos. *Democratização da escola pública*. 5. ed. São Paulo, Loyola, 1987.
- LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E.D.A. *Pesquisa em educação; abordagens qualitativas*. São Paulo, EPU, 1986.
- MEDIANO, Zélia D. Avaliação da aprendizagem na escola de 1º grau. *Educação e Seleção*, São Paulo (16): 11-20, jul./dez. 1987.
- MIZUKAMI; Maria da Graça Nicoletti. *Ensino; as abordagens do processo*. São Paulo, 1986.
- OLIVEIRA, Betty A. & DUARTE, Newton. *Socialização do saber escolar*. São Paulo, Cortez, 1985.
- SAVIANI, Dermeval. *Escola e democracia*. São Paulo, Cortez, 1983.
- et alli. *Filosofia da educação brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1985.
- REVISTA DE EDUCAÇÃO AEC. Brasília, Associação Católica do Brasil, v. 14, n.58, out./dez. 1985.

---

THIOLLENT, Michel. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo, Polis, 1985.

Recebido em 13 de dezembro de 1988

Dilza Cozendey Crespo, Licenciada em Pedagogia, é professor-adjunto do Departamento de Teoria e Prática de Orientação Educacional e Vocacional da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense.

Elisabete Cristina C. da Silveira é Mestranda em Educação na Universidade Federal Fluminense.

Fátima Cunha Ferreira Pinto, Doutora em Filosofia pela Universidade Federal Fluminense, é professor-adjunto do Departamento de Teoria e Prática de Administração Escolar da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense.

Maria Helena da Silva Paes Faria, Mestre em Educação, é professor-adjunto do Departamento de Fundamentos Pedagógicos da Faculdade de Educação da Universidade Fluminense

Tarcila Oliveira Aguiar, Mestre em Educação, é professor-assistente do Departamento de Teoria e Prática de Ensino da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense.

---

*This qualitative research aims at analysing some aspects of first grade first level teachers qualification process, mainly in Institutes of Education-type public schools in the states of Rio de Janeiro, Paraná and Bahia. The research had as guiding principles some issues such as reality, changing, man interference and participation in reality transformation and scientific knowledge commitment implications of Law 5.692/71 and of general and specific reports of State Councils of Education had been selected originating three case studies which allowed to conclude and propose the following subsidies to a teachers training course remodelling policy: the proposals for this course remodelling should originate and develop within the own group through its involvement and commitment; teacher's practice, understood as the unity between theory and practice, far from the direction taken by education nowadays, must be analysed; teacher's general upbringing must be a priority, that is, content must be in harmony with form, inversely to what occurs in this kind of schools where technique has been predominant to content; the role philosophy should play in teachers upbringing must be emphasized in the sense of a systematic effort embodying a critical posture in order to perceive structure and movement present in social relations.*

---

*Il s'agit d'une recherche qualitative ayant comme propos analyser les aspects du processus de qualification du professorat des premières séries du 1<sup>er</sup> degré, surtout aux écoles publiques du type Institut d'Éducation, à Rio de Janeiro, Paraná et Bahia. La recherche a eu comme principes d'orientation les questions de la réalité, du changement, de*

---

*l'intervention et participation de l'homme à la transformation de la réalité et du compromis du savoir scientifique. Les implications de la Loi 5 692/71 et des Avis généraux et spécifiques des conseils des états choisis ont été analysées et produites trois études de cas, dont les analyses ont permis de conclure et proposer des subsides à une politique de reformulation du cours: les propositions doivent naître et jaillir du groupe à travers son engagement et son compromis; travailler le sens de la praxis de l'enseignement, comprise comme l'unité entre théorie et pratique, rompue par les chemins que l'éducation a pris; priorité pour la formation générale le l'enseignant, c'est-à-dire, le contenu doit être en unité avec la forme, le contraire de ce qui caractérise l'Ecole Normale aujourd'hui, ou la technique surmont le contenu; relever le rôle que la philosophie devrait occuper dans la formation des enseignants, comprise comme un effort systématique qui englobe une allure critique.*

---

*Trata de una investigación que se ha propuesta analizar aspectos del proceso de habilitación al profesorado de las clases iniciales especialmente en escuela pública del modelo de los Institutos de Educación, en los estados de Rio de Janeiro, Paraná y Bahia. La investigación tuvo como principios norteadores, cuestiones tales como: la realidad, los cambios, la interferencia y participación del hombre en la transformación de la realidad y el compromiso del saber científico. Se analizaron las implicaciones de la ley 5 692/71 y los Juicios generales y específicos de los Consejos Estaduales de Educación de los estados seleccionados, como también produjo tres estudios de casos, cuyos análisis han permitido concluir y proponer las siguientes contribuciones a una política de reformulación del Curso Normal: que las propuestas de reformulación del citado curso puedan nacer y fluir del propio grupo a través de su cumplicidad y compromiso; trabajar el sentido de la praxis del profesor, entendida como la unidad entre teoría y práctica, rompida con los rumbos tomados por la educación; dar prioridad a la formación general del profesor, o sea, el contenido deve interarse de forma unitaria con la forma, al contrario de lo que sucede em la Escuela Normal, onde la técnica ha preponderado sobre el contenido; destacar el papel que la filosofía debería ocupar en la formación de los profesores, entendido como el esfuerzo sistemático que envuelve una postura crítica, objetivando abarcar la estructura y el movimiento que está interpuesto en las relaciones sociales.*

---

# El mundo de Talcott Parsons y la educación (I) — el pensamiento sociológico funcionalista y la educación primaria

Carlos Alberto Torres  
University of Alberta, Canadá

*O artigo apresenta a análise de Parsons sobre as vinculações entre a estrutura da sala de aula e suas funções na socialização e distribuição de papéis sociais, na estrutura de status-funções da sociedade norte-americana. Nessa análise, Parsons põe em movimento todas as categorias centrais de seu esquema estrutural-funcionalista: noção de sistema, necessidades, funções, integração, difusão, consenso sobre valores comuns e variáveis, especialmente funções inerentes, funções adquiridas e particularidade versus universalidade. O autor do artigo critica o pensamento de Parsons, evidenciando alguns aspectos que testemunham as debilidades do enfoque funcionalista. Segundo ele, as conseqüências de uma estrutura não explicam suas causas.*

---

## ¿ Por qué Parsons y el Funcionalismo?

Luego de la irrupción de la “teoría de la reproducción social” en la sociología de la educación latinoamericana, y particularmente una vez consumada la crítica de las perspectivas de la dependencia a la teoría de la modernización, la enseñanza y difusión de la sociología estructural-funcionalista en algunos países — especialmente aquellos exentos de la trágica experiencia de las dictaduras militares de los setenta — fue dejada de lado como una práctica obsoleta.

Toda una nueva generación de sociólogos de la educación en algunos países de la región (por ejemplo México y quizá Venezuela) se educaron en las perspectivas alternativas al funcionalismo, aun cuando podría pensarse, a la postre, que la calidad del conocimiento de la teoría que se criticaba dejaba mucho que desear.

Sin embargo, encubierto en ropajes conceptuales innovadores e ingeniosos, una especie de neoestructural-funcionalismo (más ilustrado y cauto que su precursor), parecería haberse gestado en los resquicios de la investigación educativa latinoamericana — especialmente la que pretende abandonar el ensayo especulativo y concentrar sus baterías en la investigación empírica.

---

Hemos escogido a Parsons para ejemplificar el enfoque estructural-funcionalista en educación por tres razones fundamentales, a saber: porque su paternidad sobre este enfoque teórico queda fuera de discusión; porque dentro y fuera de los EE.UU., desde mediados de los 40s y hasta fines de los 60s fue el sociólogo más connotado e influyente; y finalmente, porque la huella de su trabajo en los sociólogos y politólogos más connotados de las ciencias sociales norteamericanas, sea que lo defendieran o polemizaran con él, es innegable (por ejemplo, Shils, Lipset, Gouldner, Selznik, Tumin, Merton, Bendix, Moore, Blau, Kingsley Davis, Smelser, W. Goode, Inkeles, M. Janowitz y hasta C. Wright Mills).

El objetivo de esta secuencia de artículos no es, obviamente, propiciar el renacimiento del análisis estructural-funcionalista luego de pasada la tempestad reproductivista. Muy por el contrario, nos anima el propósito de clarificar algunas temáticas y nociones funcionalistas, y someter este enfoque a una crítica seria, esto es, una crítica que discuta la agenda de investigación y modelos de análisis que desarrolló el funcionalismo — de suyo todavía muy vigorosa y paradigma dominante en los países industriales avanzados — y que confronte críticamente algunas de las conclusiones de los análisis.

### **La escuela primaria: educación de la inocencia, educación para la competencia**

En un artículo publicado originalmente en 1959 y constituido ya en un clásico del análisis funcionalista aplicado a la educación, Parsons analiza las vinculaciones entre la estructura de la clase escolar y sus funciones en la socialización y otorgamiento de papeles sociales en la estructura de *status-roles* de la sociedad norteamericana (Parsons, 1961, p.434-55).

Este es el argumento Parsoniano: los individuos nacen con *status* adscriptos (el *status* socioeconómico de la familia, y dentro de esta, el sexo y el orden de nacimiento); posteriormente, debido fundamentalmente a la educación, comienza una diferenciación por roles adquiridos. De esta manera, los niños entran en la escuela primaria relativamente homogéneos en términos del *status* socioeconómico y la edad. La escuela constituye en la práctica un "concurso" o competencia, en cuanto competencia de roles, donde los competidores o concursantes se encontrarían inicialmente en condiciones de igualdad de oportunidades (*idem*, p. 437-8).

El maestro es el representante de la sociedad adulta, tiene expectativas difusas, lo cual contribuye a esa igualdad de oportunidades. Los componentes cognitivos no pueden separarse de los componentes morales de la instrucción escolar, y la diferenciación gradual se dará en el eje del desempeño académico y su logro. Este proceso genera, a través del desempeño diferencial, un nuevo *status* adquirido, el cual, medido por

---

notas y calificaciones, se constituye en un criterio fundamental de asignación de status futuro en la sociedad (idem, p. 439-41).

El hecho que en la educación primaria exista una preponderancia de docentes mujeres, implica que la maestra combinará el papel femenino de la madre, con el de docente, completando así facetas emocionales en la educación, con las facetas cognitivas. Sin embargo, privilegiará, a la postre, estas últimas, y su papel es legitimar la diferenciación de sus estudiantes en función de su logro académico. El tamaño de la clase escolar le impedirá tratar a sus estudiantes de manera particularista, y la impulsará hacia adoptar normas universales de trato y evaluación. La rotación de maestros cada año ayudará a eliminar una tendencia "intimista" o particularista (del niño hacia el maestro, y del maestro hacia ciertos niños). Al cambiar los maestros cada año, el niño aprende a distinguir entre el papel del docente y la personalidad del docente, todo lo cual lo lleva a adoptar patrones de universalidad en su comportamiento. Esto, finalmente, implica que el niño se orientará hacia roles adquiridos, desplazando su predisposición inicial hacia roles adscriptos. Este proceso es sancionado a través del logro académico y el cumplimiento de las obligaciones educativas (idem, p. 443-5)..

Un sentido de valores comunes compartidos de comunidad y de solidaridad sirve para integrar el sistema cuando la diferenciación entre los status de sus miembros se desarrolla. Un principio fundamental de estos valores es que el asignar recompensas diferenciales a logros diferenciales aparecerá como racional y justo, bajo la condición que haya igualdad de oportunidades para todos los competidores. De allí se desprende por lo tanto, que es legítimo considerar que esta estructura de recompensas amplíe las subsecuentes oportunidades (idem, p. 445-8).

Sin embargo, para Parsons, es obvio que las habilidades intelectuales no coinciden vis-à-vis con los status socioeconómicos, aunque se encuentren fuertemente correlacionados con estos. Por lo cual, se da un "genuíno proceso selectivo dentro de un **conjunto de reglas del juego**" (idem, p. 447). La escuela secundaria formaliza la diferenciación a través del desempeño escolar, mediante la colocación del estudiante, sea en una vía terminal, sea en una vía que implicará la continuación de sus estudios universitarios. Igualmente, los diferenciará conforme a distintos tipos de logros, dirigiéndolos, sea hacia roles cognitivos o técnicos, sea hacia roles morales o humanísticos (idem, p. 449-53).

La educación de las niñas, en esta perspectiva, le permitirá a éstas contribuir de manera funcional con las ocupaciones extra-familiares y comunitarias, ya que su status adulto estará sobre todo relacionado con el matrimonio y la familia, por lo cual, la mujer educada tiene importantes funciones como "esposa y madre", particularmente por la influencia sobre

---

sus hijos, apoyándolos en las escuelas e imprimiendo en ellos la importancia de la educación. De este modo, la educación los preparará para que cuando sean padres, puedan apreciar el valor de la educación para sus niños (idem, p. 452).

A pesar de este universo de orden, hay conflictos y tensiones. El caso típico para Parsons son los niños de alta habilidad intelectual y bajo status socioeconómico, que están sujetos a presiones cruzadas provenientes de la escuela y de la familia. Tenderán a minimizar sus buenos resultados educativos en orden de seguir manteniendo buenas relaciones con su familia y amigos (los cuales por regla general no obtienen dichos resultados o carecen del nivel educativo que alcanzará paulatinamente este estudiante). Esto puede llevarlos a la postre, sea a la indiferencia, sea a la rebelión contra la disciplina escolar.

Sin embargo, el desarrollo educativo de la población aumentará la presión para mejorar los logros educacionales individuales. Los estudiantes que tengan dificultades en adaptarse a estas crecientes expectativas educacionales (por su carencia de habilidades intelectuales) promoverán protestas contra los adultos, ideologías antiescolares, cometerán fraude escolar o se volcarán hacia distintas formas de delincuencia juvenil. En conclusión, el mejoramiento académico, y el papel creciente del sistema educativo como la principal agencia de selección y socialización, resultaría del proceso estructural de diferenciación en la sociedad americana (idem, p. 448).

En síntesis, en este estudio, Parsons pone en movimiento todas las categorías centrales de su esquema estructural-funcionalista: la noción de sistema, necesidades, funciones, integración, difusión, consenso sobre valores comunes, y las variables-pauta, especialmente roles adscriptos, roles adquiridos y particularismo versus universalismo. Podría hacerse una crítica sistemática del trabajo, pero nos limitaremos a señalar sólo algunos aspectos muy evidentes, que testimonian las debilidades del enfoque funcionalista.

### **Parsons y el discreto encanto de la integración capitalista**

En Parsons, la estructura de roles sociales aparece como preconcebida, y la escuela constituirá un mecanismo de selección, y asignación de personas en compartimientos estancos preexistentes. Pero podríamos preguntarnos ¿por qué la escuela tiene esta función? Las consecuencias de una estructura no explican sus causas, del mismo modo, Parsons no explica ni los orígenes de esta función de selección atribuida a la escuela en el capitalismo moderno, ni sus determinantes sociales.

Tampoco considera Parsons las cambiantes secuencias de las funciones de la escuela, donde podrían darse redes escolares en ocurrencia

---

simultánea pero con finalidades antinómicas, parafraseando a Boudelot y Establet (1978). Estos autores criticarán por un lado lo que consideran "las ilusiones de la unidad de la escuela", que envuelve tanto la discusión sobre la unidad de la escuela, cuanto la escuela como unificadora (de la nación, del Estado, etc.). A partir de esta crítica, los autores tratan de demostrar "la división de los efectos escolares en dos grandes masas correspondientes a dos tipos de escolarización" (Boudelot & Establet, 1978, p. 41).

Estos dos tipos de escolarización son i) herméticas, ii) heterogéneas por sus contenidos ideológicos y las formas de inculcación ideológica, iii) opuestas en su finalidad respecto de la división social del trabajo, en la medida que tienen por misión ubicar diferencialmente a los individuos que ya llegan diferenciados a la escuela, y por último, iv) heterogéneas en su reclutamiento de clases, socialmente antagonicas — lo cual cuestiona de raíz la noción de una escuela pluralista (Boudelot & Establet, 1978, p. 41-6; Puiggrós, 1981, p. 279-302; Perrenoud, 1974, p.43-54).

Parsons, curiosamente, no es totalmente inconsciente de esta fragmentación de la escuela, y eventualmente, en el caso americano — que difiere profundamente del caso francés arriba referido en la elaboración de Boudelot & Establet — reconoce la presencia de una cierta doble red de escolaridad, tanto a partir de las escuelas parroquiales (Parsons, 1961, p. 454, nota 9), cuanto refiriéndose al tipo de estudiante de bajo rendimiento académico pero alto status socioeconómico, a los cuales (señala Parsons) algunos mecanismos de "acolchonamiento" los protegerán de un resultado perverso en la búsqueda de sus status adquiridos vía la educación (idem, ibidem, nota 3). Sin embargo, su metanoción de integración social, y en general el horizonte de visibilidad de su discurso teórico, no le permiten sacar partido de estas observaciones, por cierto agudas pero marginales al discurso mismo.

### **Los dilemas de la escuela: paraíso del consenso y justificación de los desiguales**

Por otra parte, ¿qué es lo que hace que los valores de los roles de la estructura social y los de la escuela sean idénticos o muy similares, como supone Parsons? Esto, que es un supuesto fundamental del análisis estructural-funcionalista, dadas sus raíces teóricas liberal pluralistas, no está suficientemente explicado. Parsons no se pregunta cómo se constituye el consenso, sobre cuáles valores predominantes este se forma, y a que grupos, individuos, clases o fracciones de clase dicho consenso sirve. Esto implicaría en el esquema Parsoniano que la escuela no sirve a ningún factor de poder al procesar o estructurar un consenso establecido; supues-

---

to que ha sido controvertido en el curso de los últimos años, por abundantemente análisis e investigaciones para el caso de los países industriales avanzados y en menor medida para países del capitalismo dependiente (Apple, 1982; Dale, 1983, p. 185-202).

Otro aspecto discutible es la virtual igualdad de todos los concursantes al comenzar la competencia escolar en el nivel primario. La evidencia al respecto mostraría, contra los argumentos de Parsons, que existe una muy fuerte asociación entre deseos de continuar la educación formal, status socioeconómico, y habilidades cognitivas (Carnoy, 1977, p. 12-35 y 322-49; Mir, 1979, p.101-24).

El segundo supuesto Parsoniano sobre la similitud (igualación) del vecindario escolar, puede ser cuestionado en forma más evidente aún. Por una parte, si bien a los efectos prácticos podría aceptarse algún tipo de homogeneidad en las escuelas federales localizadas en un vecindario (por ejemplo, las características compartidas en un barrio de clase media en oposición a las de una colonia de clase obrera), al dejar los niños la escuela primaria se enfrentarán con una fuerte heterogeneidad intervecinal en las escuelas secundarias; y será allí, justamente, donde se consolidará la competencia por acceder a los más altos niveles del sistema educativo. Por otra parte, la homogeneidad de cada vecindario tiene un cariz eminentemente formal, incluso en los EE.UU. A nivel de recursos materiales, características de los docentes y demás insumos escolares, la homogeneidad será un dato en función de su magnitud y calidad, sea el nivel decididamente bajo de dichos recursos en vecindarios de sectores suburbanos o rurales (como podría ser en América Latina), contrastando con el nivel decididamente más alto en los vecindarios de clase media o de la burguesía. Si bien el contraste es más marcado en América Latina que en un país industrial avanzado como los EE.UU., también es cierto que dichos contrastes existían claramente cuando escribía Parsons a inicios de los sesenta, como la Guerra contra la Pobreza vendrá a patentizar poco después.

Estos problemas son importantes porque Parsons parece ignorar que hay un desplazamiento en la justificación de la desigualdad social. Esto es, los status adscriptos son legitimados a través del desempeño académico, para convertirlos en status adquiridos, de tal modo que la transmisión y legitimación de la desigualdad bien podría ser considerada como otra función de la escuela.

### **El niño: único culpable de su fracaso**

Más interesante aún, resulta el supuesto que la asignación de roles futuros se dá en términos del desempeño individual, basado en la habilidad y en la igualdad inicial de los competidores. El individuo es socializado

---

en la creencia que este éxito en el desempeño se basa sólo en la habilidad o capacidad individual, y no tanto en factores estructurales, políticos o sociales. Todo lo cual lleva a que en última instancia, el estudiante es culpado por su fracaso escolar, el cual es de su única e indivisible competencia y responsabilidad.

Otro capítulo importante es la crítica a la hipótesis que el tamaño de clase y las normas universales de la escuela, constituyen restricciones para que el docente aplique criterios particularistas en la asignación de roles educativos, la evaluación o el proceso de socialización escolar en general. Estudios diversos, incluso desde la perspectiva funcionalista, muestran que las presunciones de los maestros acerca de la inteligencia o las habilidades cognitivas de los niños, el fenotipo, la habilidad verbal, la conducta, la raza o el género sexual, constituyen variables que influyen fundamentalmente en el criterio del docente y en sus prácticas, todo lo cual repercute en el rendimiento escolar de los niños. Sin mencionar los supuestos sexistas del análisis de Parsons, donde la mujer educada es preparada para ser “esposa y madre” (sic) (Wexler, 1982, p. 275-303; Kelly & Nihlen, 1982, p. 162-80).

### **Esos estudiantes locos...**

Un último aspecto crítico podría estar constituido por la cuestión de los estudiantes que no se adaptan al cambio educativo, especialmente por su carencia de habilidad intelectual, lo cual, según Parsons, puede llegar a derivar en la delincuencia y otras formas de anomia social. Claro está que para Parsons, el único tipo de cambio social aceptado es el que se da por la diferenciación estructural de la sociedad.

Sin embargo, así como no siempre la protesta obrera proviene de los obreros menos pagados o empobrecidos, sino a menudo de aquellos que pueden tener prestaciones más altas e incluso constituir de algún modo una aristocracia obrera en nuestros países (Torre, 1968, p. 108-14; Gerchunoff & Llach, 1975, p. 303), tampoco la protesta estudiantil proviene necesariamente de los estudiantes mediocres (*law-achievers*), sino que muy a menudo esta protesta surge en las escuelas de élites y/o incluye a muchos de los mejores estudiantes. Estos pueden constituirse en severos críticos del sistema, a pesar de haber mostrado (por ejemplo a través de sus calificaciones más altas) su adaptación a los mecanismos de aprendizaje, motivación o socialización.

Esta activación académica o política no los convierte *ipso facto* en delinquentes o subjetividades anómicas, sino, simplemente, en críticos disconformes, participantes en movimientos contestatarios o en programas orgánicos de transformación social (Lipset & Solari, 1971; Solari, 1968;

Labarca, 1976, p. 115-26; Portantiero, 1978, p. 13-128; Landinelli, 1983, I y II).

Los estudiantes que sobreviven los sistemas de filtros escolares llegan a las universidades. Hacia fines de los sesentas, las universidades eran un centro de activación social, protesta e insatisfacción. Casi veinte años después, las manifestaciones estudiantiles vuelven a ganar las calles de París, Pekín, México. ¿Es que todavía existen estudiantes locos en los complejos cognitivos universitarios? Los análisis de Parsons y Platt sobre la universidad nos dará su respuesta a esta pregunta.

### Referências bibliográficas

- APPLE, M., ed. **Cultural and economic reproduction in education**. London, Routledge & Kegan Paul, 1982.
- BOUDELLOT, Christian & ESTABLET, Roger. **La escuela capitalista**. México, Siglo XXI, 1978.
- CARNOY, Martin. **Education and employment; a critical appraisal**. Paris, Unesco, International Institute for Educational Planning, 1977.
- DALE, Roger. The political sociology of education. **The British Journal of Sociology of Education**, Oxfordshire, 4: 185-202, 1983.
- GERCHUNOFF, P. & LLACH, J.J. Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, 15(57): 3-54, abr./jun. 1975.
- GONZALEZ RIVERA, Guillermo & TORRES, Carlos A., coords. **Sociología de la educación**. México, Centro de Estudios Educativos, 1981.
- GOULDNER, Alvin. **La crisis de la sociología occidental**. Buenos Aires, Amorrortu, 1970.
- HALSEY, A.H. et alii. **Education, economy and society; a reader in the sociology of education**. New York, Free Press, 1961.
- KELLY, Gail P. & NIHLEN, Ann S. Schooling and the reproduction of patriarchy: unequal workloads, unequal rewards. In: APPLE, M., ed. **Cultural and economic reproduction in education**. London, Routledge & Kegan Paul, 1982, p. 162-80.
- LABARCA, Guillermo. Crisis de la universidad, alianzas de clase y pensamiento crítico en América Latina. **Revista del Centro de Estudios Educativos**, México, 6(2): 115-26, 1976.
- LANDINELLI, Jorge. **El movimiento estudiantil universitario en el Uruguay**. México, FLACSO, 1983. (Documentos de trabajo, 7 e 8).
- MIR, Adolfo. Orígenes socioeconómicos, status de la escuela y aspiraciones y expectativas educativas y ocupaciones de estudiantes de secundaria. In: MORALES-GÓMEZ, Daniel, comp. **Educación y desarrollo dependiente en América Latina**. México, Gernika/CEE, 1976, p. 101-24.
- MORALES-GÓMEZ, Daniel, comp. **Educación y desarrollo dependiente en América Latina**. México, Gernika/CEE, 1976.
- MURPHY, Raymond & DENNIS, Ann B. **Sociological theories of education**. Toronto, McGraw-Hill, 1979.
- PARSONS, Talcott. The school class as a social system: some of its functions in American society. In: HALSEY, A. H. et alii. **Education, economy and society; a reader in the sociology of education**. New York, Free Press, 1961, p. 434-55.
- . **The social system**. Glencol. Free Press, 1951.
- . **The structure of social action**. Glencol. Free Press, 1949.

- 
- PERRENOUD, P. Educación compensadora y reproducción de las clases sociales. **Boletín del Centro de Documentación**, (53): 43-54, nov. 1974.
- PORTANTIERO, Juan C. **Estudiantes y política en América Latina**; el proceso de la reforma universitaria (1918-1938). México, siglo XXI. 1978.
- PUIGGROS, Adriana. La sociología de la educación en Boudclot y Establet. In: GONZALEZ, R. Guillermo & TORRES, Carlos A. coords. **Sociología de la educación**. México, Centro de Estudios Educativos, 1981, p. 279-302.
- SOLARI, Aldo & LIPSET, S. M., comps. **Elites y desarrollo en América Latina**. Buenos Aires, Paidós, 1971.
- TORRE, Juan C. Sindicatos y clase obrera en la Argentina post-peronista. **Revista Latinoamericana de Sociología**, Buenos Aires, 4(68): 108-14, mar. 1968.
- TORRES, Carlos A. Materiales para una historia de la sociología de la educación en América Latina. In: GONZALEZ RIVERA, Guillermo & TORRES, Carlos A., coords. **Sociología de la educación**. México, Centro de Estudios Educativos, 1981, p. 77-107.
- WEXLER, Philip. Structure, text and subject; a critical sociology of school knowledge. In: APPLE, M. ed. **Cultural and economic reproduction in education**. London. Routledge & Kegan Paul, 1982. p. 275-303.

Recebido em 9 de abril de 1988

Carlos Alberto Torres, Ph.D em Educação pela Stanford University, é Professor Assistente do Department of Educational Foundation da University of Alberta, EUA.

---

*The article presents Parsons's analysis on the relations between classroom structure and its function in socialization and distribution of social roles, in the status-function structure of North American society. In this analysis, Parsons focuses all central categories of his structural-functionalist model: notion of system, necessities, functions, integration, diffusion, consensus on common values and the variables, specially inherent functions, acquired functions and particularity versus universality. The author of this article criticizes Parsons thought emphasizing some aspects which testify the debilities of functionalist theory. According to him, the consequences of a structure do not explain its causes.*

---

*L'article met en lumière l'analyse de Parsons à l'égard des liens entre la structure de la salle de classe et ses fonctions dans la socialisation et la distribution de rôles sociaux dans la structure de status-fonctions de la société nord-américaine. Dans cette analyse Parsons met en mouvement toutes les catégories centrales de son schéma structural fonctionaliste: l'idée de système, besoins, fonctions, intégration, diffusion, assentiment sur des valeurs communes et les variables, surtout les inhérentes, fonctions acquises et particularité versus universalité. L'auteur de l'article critique la pensée de Parsons, mettant en lumière quelques aspects qui témoignent les fragilités du point de*

---

*vue fonctionaliste. Selon l'auteur, les conséquences d'une structure n'expliquent pas ses causes.*

---

*El artículo presenta el análisis de Parsons sobre los vínculos entre la estructura de clase y sus funciones en la socialización y distribución de roles en la estructura de status-funciones de la sociedad norteamericana. En este análisis, Parsons pone en movimiento todas las categorías centrales de su esquema estructural-funcionalista: noción de sistema, necesidades, funciones, integración, difusión, consenso sobre valores comunes y variables, especialmente funciones inherentes, funciones adquiridas y particularidad versus universalidad. El autor critica el pensamiento de Parsons, evidenciando algunos aspectos que atestiguan las debilidades del enfoque funcionalista. Según él, las consecuencias de una estructura nos explican sus causas.*

---

# Uma agenda para a educação\*

Genuino Bordignon

Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA)

*Os recentes aumentos nos orçamentos educacionais, limitados pelos pesados encargos da dívida externa e do déficit público, não têm sido suficientes para enfrentar os desafios para superar o atraso escolar e para eleger a educação como efetiva prioridade nacional. Os países desenvolvidos, na crise pós-guerra, conseguiram o salto qualitativo investindo massivamente em educação, com estratégias e políticas definidas, por estarem legitimados numa forte vontade nacional. Essa vontade nacional não se faz sentir no Brasil, resultando na limitação dos recursos, aliada à inércia e ineficiência das burocracias e à desarticulação das diferentes esferas de governo. O resultado é o atraso educacional, ao nível dos países menos desenvolvidos na América, expresso em índices de analfabetismo, déficit e baixa eficiência escolar. O salto qualitativo requer uma nova agenda educacional, fundada na vontade política e tornada efetiva num projeto nacional de educação, que adote como estratégia a descentralização das ações, entendida não como transfêrencia de poder de um executivo para outro, mas como ato político que gera compromisso e participação, via mobilização da sociedade organizada. Para isso é fundamental a definição de papéis próprios e a articulação entre as diferentes esferas de governo. A nova agenda, para tornar efetiva a prioridade para a educação, deve contemplar: uma nova legislação que estabeleça responsabilidades das esferas de governo, critérios de alocação de recursos e gestão democrática da escola; um plano nacional de educação que promova a melhoria e a equidade da oferta de educação; novos papéis para o MEC; mecanismos de avaliação; e maior espaço para a educação, nos meios de comunicação.*

---

## Introdução

No Brasil, os pesados encargos da dívida externa, o elevado déficit público e a competição de outras prioridades nacionais têm impedido que

---

\* Documento produzido inicialmente, para o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), a partir dos textos apresentados para leitura e discussão e das exposições e debates ocorridos no "Seminário sobre Planejamento, Financiamento e Descentralização da Educação no Brasil", promovido pelo CENDEC/SEPLAN, com o apoio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que se realizou em Itaipava de 21 a 24 de outubro de 1987.

as intenções de dar prioridade à educação, proclamadas no discurso oficial, se tornem uma realidade. O aumento de recursos — escassos frente às demandas das metas de universalização do acesso à educação básica e de melhoria da qualidade em todos os níveis — mal tem podido atender às reivindicações docentes por melhores salários, especialmente no sistema federal de ensino superior. Paralelamente, há a questão da competência gerencial das burocracias educacionais, acusadas, frequentemente, de desperdício e baixa produtividade.

A superação do grave atraso educacional do País, mesmo em relação a países menos desenvolvidos, requer capacidade e coragem para enfrentar desafios sempre postergados: o desafio político de tornar efetiva a prioridade para a educação; o desafio gerencial de romper a inércia da burocracia, que absorve a maior parte dos recursos nas atividades-meio, tornando-os ineficazes quanto aos fins; o desafio social da equidade, pela superação das desigualdades internas do próprio sistema educacional.

### A Educação nos Países Desenvolvidos

A forte ênfase dada à educação foi um dos destaques das políticas públicas do pós-guerra nos países hoje desenvolvidos. Os anos 50 e 60 registraram forte incremento dos investimentos educacionais, especialmente na Europa e no Japão, tendência seguida pelos países do Terceiro Mundo. Nos países desenvolvidos, à medida que as taxas de escolarização atingiram pleno atendimento nos níveis primário e secundário, registrou-se uma desaceleração do incremento de recursos, tendência verificada, embora em menor escala, nos países subdesenvolvidos, onde as taxas estão longe de registrar plena escolarização. A Tabela 1 mostra o comportamento das taxas de crescimento médio de recursos para educação nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, no período de 1960 a 1982.

**Tabela 1 — Taxa de crescimento percentual médio das despesas com educação: 1960-1982**

Período	Países Desenvolvidos	Países Subdesenvolvidos
1960-1965	11,1%	10,5%
1965-1970	8,1%	8,7%
1970-1975	6,7%	7,7%
1975-1980	3,9%	7,2%
1980-1982	0,8%	7,0%

Fonte: LOURIE, Sylvain. **Tendências e estruturas do financiamento da educação em certos países do OCDE.** IIEP/UNESCO.

No entanto, analisando-se a taxa de incremento de recursos para a educação, em relação ao Produto Nacional Bruto-PNB, nos países do OCDE, verifica-se que, durante os últimos 30 anos, estes mantiveram percentuais crescentes, embora alguns (Países Baixos, RFA, Reino Unido e URSS) tenham diminuído esse percentual a partir de 1975. A evolução global dos percentuais de aplicação do PNB em educação pelos países da OCDE, de 1950 a 1983, é demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 2 — Evolução do percentual do PNB aplicado em educação pelos países do OCDE**

Ano	Percentual do PNB
1950	2,9
1955	3,7
1960	4,3
1965	5,2
1968	5,7
1975	6,2
1983	6,2

Fonte: LOURIÉ, Sylvain. *Tendências e estruturas do financiamento da educação em certos países do OCDE*. IIPÉ/UNESCO

A análise da evolução do sistema educacional dos países desenvolvidos, no pós-guerra, revela esforço substantivo em favor da educação básica. No início do período analisado, as taxas de escolarização são superiores a 100% na educação primária da maioria dos países, o que indica rápida recuperação do déficit acumulado na faixa etária própria e ajustamento à idade de referência. Atingida a plena escolarização no nível primário, registrou-se avanço na educação secundária e superior. A Tabela 3 retrata essa política.

**Tabela 3 — Taxa de escolarização por nível de ensino, nos países desenvolvidos — 1965-1985**

Nível de ensino	1965	1985
Primário	106,0%	100,5%
Secundário	65,0%	89,4%
Superior	16,4%	31,4%

Fonte: LOURIÉ, Sylvain. *Tendências e estruturas do financiamento da educação em certos países do OCDE*. IIPÉ/UNESCO.

O aumento das taxas de escolarização revela uma política que privilegia os níveis primário e secundário nos investimentos públicos em educação, permanecendo o nível superior seletivo, mesmo após os avanços dos níveis básicos.

A análise da situação da educação na Europa de hoje permite destacar algumas tendências:

a) Os países que superaram atrasos educacionais o fizeram legitimados por uma forte vontade nacional, com estratégias e vontade políticas definidas;

b) as mudanças no sistema educacional são lentas e requerem planejamento a longo prazo;

c) a dicotomia quantidade x qualidade é um falso dilema. A quantidade, como 100% de escolarização, por exemplo, indica nível qualitativo e eficácia do sistema educacional;

d) nos níveis mais elevados, especialmente no superior, a seletividade é natural. A universidade popular é uma falácia. Os países desenvolvidos buscaram uma boa educação básica para todos e uma boa universidade para os poucos que possuíam aptidão para ela (é melhor uma boa universidade para poucos do que uma universidade sem qualidade e sem objetivos para muitos);

e) a Europa revela uma tendência à privatização da educação superior, seja pela expansão da rede privada, seja pela participação dos alunos, das empresas e da comunidade na manutenção do ensino. As fontes de financiamento foram diversificadas porque o Estado será incapaz, por muito tempo ainda, de oferecer educação gratuita a todos em todos os níveis;

f) os países que, em 1965, atingiram 100% de escolarização no nível primário foram beneficiados, 20 anos depois, com um PNB mais elevado que os demais.

## A Educação no Brasil

As carências educacionais no ensino de 1º e 2º graus permaneceram praticamente inalteradas na última década, pois a taxa de escolarização, que saltou de 73%, em 1970, para 79,8%, em 1974, estabilizou-se por volta de 81%, com estimativas de chegar aos 83% até 1990.

Entre 4,5 e 4,9 milhões de crianças de 7 a 14 anos estão fora da escola. Mais da metade desse déficit encontra-se no Nordeste. A maioria dessas crianças já esteve matriculada e abandonou a escola, com reduzida perspectiva de volta. A parcela que nunca frequentou a escola dificilmente poderá vir a frequentá-la, por encontrar-se localizada em áreas pouco populosas no Norte e Nordeste, nas periferias favelizadas dos grandes centros metropolitanos e nas regiões de grande fluxo migra-

tório, especialmente nas novas fronteiras agrícolas do Norte e do Centro-Oeste. Ademais, as instalações físicas são precárias e os materiais didáticos insuficientes e inadequados. Deste modo, cerca de 11 milhões de alunos matriculados no 1º grau estudam em escolas que abrigam de três a quatro turnos diários, com duração de duas a três horas de aula. Isto significa um déficit embutido de mais de 2,2 milhões de vagas, além de reduzido tempo de permanência do aluno na escola. Assim, o déficit de vagas no 1º grau, para uma permanência diária de 4 horas na escola, é de aproximadamente 7 milhões.

Em que pesem os esforços de qualificação de docentes, um quinto deles, quase 300 mil, são leigos, sem habilitação específica para o ensino de 1º grau. Razões de ordem econômica ou social desestimulam a qualificação de docente, ou determinam sua evasão do magistério quando os professores obtêm alguma qualificação.

Tal quadro é responsável por uma série de conseqüências, podendo-se destacar:

a) a repetência se situa em torno de 20%, ou seja, 4 milhões por ano, o que determina uma permanência média de seis anos na escola para completar as quatro primeiras séries. Em média, para cada série completada, a criança permanece 1,2 anos, nas cidades do Sul, e 2,6 na região rural do Nordeste. Em conseqüência, 25% das vagas, cerca de 5 milhões, são ocupadas por crianças com mais de 14 anos;

b) a evasão imediata é de, aproximadamente, 3,1 milhões de alunos por ano, situando-se em torno de 12,5% das matrículas. A escolaridade média do brasileiro é de 4,5 anos, variando de 1,6 no Nordeste rural para 5,6 no Sudeste urbano;

c) a qualidade do ensino e o aproveitamento escolar na escola pública são baixos, levando os que possuem algum poder aquisitivo a matricular seus filhos em escola particular;

d) a escola se torna fator de forte seletividade social, penalizando os mais pobres;

e) o número de analfabetos na faixa etária de 7 a 14 anos é de cerca de 6,4 milhões. O crescimento do analfabetismo pela origem (falta de escolarização básica) é superior aos resultados obtidos com programas de alfabetização de adultos.

No ensino de 2º grau, pouco foi conseguido desde 1970. Nesse ano, a taxa de escolarização dos jovens, entre 15 e 19 anos, que haviam concluído o 1º grau, era de 83%. Essa taxa baixou para 80%, em 1980, retornando aos 83% em 1986. No entanto, se considerarmos a população de 15 a 19 anos, tal taxa era de 6% em 1970, tendo atingido 14% em 1986. Dos quase 14 milhões de jovens nessa faixa etária, apenas 2,1 milhões estão matriculados no 2º grau, correspondendo a 70% dos 3,1 milhões matriculados nesse nível de ensino. Além disso, mais da metade

estuda em cursos noturnos e apenas 60% das matrículas é atendida pela rede pública.

A evasão e repetência são elevadas também no 2º grau, onde, de cada 100 alunos matriculados na 1ª série, apenas 49 concluem o curso. Este nível de ensino revela a alta seletividade do sistema educacional, sendo que 2/3 do alunado se compõem de jovens provenientes de estratos médios e altos.

A demanda por vagas revela o declínio dos cursos de formação de magistério e a expansão das "habilitações básicas" e dos cursos da área de serviços.

O sistema de ensino superior configura uma grande heterogeneidade, onde predominam as escolas isoladas particulares, os cursos de ciências humanas e sociais, as matrículas em cursos noturnos, os professores sem a qualificação da pós-graduação *stricto sensu*. Agravando a situação, pratica-se um ensino de massa, em geral de baixa qualidade, que convive com "ilhas de excelência", constituídas por áreas de pós-graduação e pesquisa de alto nível.

No ensino superior, a seletividade do sistema educacional se acentua não apenas porque se restringem as oportunidades de acesso, reservadas aos que superaram as barreiras da evasão e da repetência do 1º e 2º graus, mas, especialmente, por meio de mecanismo do vestibular, que privilegia o acesso à universidade pública e gratuita e de melhor qualidade aos que tiveram condições de melhor escolaridade anterior, restando aos demais os cursos noturnos das escolas particulares. As Tabelas 4 e 5 mostram a seletividade do sistema educacional nos diferentes níveis de ensino.

**Tabela 4 — Percentual de alunos, por classes de renda e níveis de ensino (1982)**

Classe de renda (em salário mínimo)	1º grau	2º grau	Superior
até 1	14,0	3,0	1,0
de 1 a 2	23,0	9,0	3,0
de 2 a 5	38,0	34,0	20,0
de 5 a 10	17,0	31,0	31,0
mais de 10	8,0	23,0	45,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: BRASIL. Financiamento do ensino de 1º grau. Relatório n. 6120a - BR — BIRD

**Tabela 5 — Percentual de alunos, por classes de renda e níveis de ensino (1982)**

Classe de renda (em salário mínimo)	1º grau	2º grau	Superior
até 1	15,0	4,0	1,0
de 1 a 2	25,0	10,0	5,0
de 2 a 5	39,0	38,0	18,0
de 5 a 10	16,0	32,0	28,0
mais de 10	5,0	16,0	48,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: BRASIL. Financiamento do ensino de 1º grau. Relatório n.º 6120a - BR — BIRD.

O analfabetismo se constitui, ao lado das mazelas que permeiam os graus de ensino, a chaga exposta do sistema educacional. A taxa de analfabetismo continua em torno de 20%, com cerca de 17,3 milhões de pessoas com 15 e mais anos de idade que não sabem ler nem escrever, aos quais devem ser acrescidos os 28% de analfabetos funcionais (10,5 milhões). Os analfabetos se encontram em maior escala no Nordeste, especialmente na área rural, e os analfabetos funcionais se concentram nas áreas urbanas mais desenvolvidas.

O financiamento da educação no Brasil evoluiu favoravelmente na década de 70, decaindo ligeiramente entre 1980-1984, com significativa retomada do incremento a partir de 1985, com a Emenda Calmon. Entre 1970-1980 o incremento anual de recursos para a educação foi de 7,9% na média, sendo que o setor municipal participou com 12,5%, o estadual com 8,6% e o federal com 6,2%. No período 1980-1983, enquanto o PNB registrava taxa negativa de 0,6%, os investimentos em educação declinaram, em média, 1,0% ao ano, mesmo mantendo taxas positivas no âmbito dos estados. A esfera federal foi a principal responsável por esse declínio, com 1,9% ao ano, negativos. Nesse período, as matrículas cresceram 3,5% no 1º grau, 4,2% no 2º grau e 3,0% no ensino superior. No período 1984-1986, especialmente em função da Emenda Calmon e do FINSOCIAL, o aumento global de recursos administrados pelo MEC foi de 86,3%.

Cada esfera de governo assume prioridades e encargos próprios em relação aos diferentes níveis de ensino, refletidos na alocação de recursos. Os dados indicam que os governos municipais e estaduais alocam, com pequenas variações de um ano para outro, mais de 2/3 dos recursos

educacionais no ensino de 1º grau e o governo federal mais da metade para o ensino superior. O ensino de 2º grau tem recebido menos de 10% dos recursos federais e estaduais e menos de 2% dos municipais. Em média, em 1983, os estados alocaram o mesmo percentual de recursos para o 2º grau e ensino superior (9,5%). Em 1986, o MEC alocou 34,1% do seu orçamento ao 1º grau, 7,3% ao 2º grau, 51,6% para o ensino superior, restando 7,0% para os demais itens. O aumento de recursos no 1º grau foi absorvido pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar que, de 8,5% do total de recursos federais para esse nível de ensino, em 1984, passou para 37,1% em 1986.

Os investimentos educacionais das diferentes esferas de governo, por nível de ensino, têm sua composição conforme a Tabela 6.

**Tabela 6 — Participação percentual dos governos na manutenção do ensino (1983)**

Governo	1º grau	2º grau	Superior
Federal	9,0	29,0	77,0
Estadual	66,0	69,0	23,0
Municipal	25,0	2,0	—
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL. Financiamento do ensino de 1º grau. Relatório n. 6120a - BR — BIRD

No que se refere aos custos, em 1985, o custo direto médio (na escola) de um aluno no ensino público de 1º grau foi de US\$ 80,00. Esse custo é mais alto nas escolas urbanas (US\$ 105,00) do que nas rurais (US\$ 75,00) e nas escolas estaduais (US\$ 144,00) do que nas municipais (US\$ 53,00). Nos extremos, o maior custo está nas escolas urbanas municipais do Sudeste (US\$ 229,00) e o menor nas escolas rurais municipais do Nordeste (US\$ 26,00). Os gastos com pessoal correspondem a 67,0% dos custos diretos do aluno (76,0% nas escolas estaduais e 57,0% nas municipais). Os custos indiretos (da máquina burocrática fora da escola) correspondem a 70,0% dos custos diretos no Piauí (US\$ 23,00) e a 7,0% em São Paulo (US\$ 15,00). Não há estudos sobre outras unidades da federação. Não há, tampouco, estudos discriminando custos no ensino público de 2º grau. Nas universidades federais, a despesa média por aluno, em 1986, foi de aproximadamente US\$ 4.000,00.

---

Apesar do discurso oficial, preconizando a superação das desigualdades pela universalização da educação básica com qualidade, o sistema educacional padece de crônica inércia. O Relatório do Banco Mundial n.º 6120a - BR, sobre o "Financiamento do Ensino de 1.º Grau", aponta cinco questões para análise:

a) insuficiente análise da política e do planejamento educacional que sirva de orientação para os investimentos educacionais discriminados no orçamento federal;

b) desigualdades entre níveis educacionais, pois, enquanto elevados subsídios são concedidos aos alunos do ensino superior, um grande número de crianças enfrenta problemas de acesso e de qualidade de ensino de 1.º grau;

c) desigualdades no ensino de 1.º grau, quer entre regiões, quer entre as redes estadual e municipal;

d) uso insuficiente de recursos, que transparece em elevadas taxas de repetência, especialmente na 1.ª série;

e) um mecanismo ineficiente de transferência de recursos federais para as escolas estaduais e, em especial, para as municipais."

Frente a essa realidade, que estratégias adotar, que mudanças implementar, para tornar mais eficiente a aplicação dos escassos recursos, a obtenção de eficácia nos resultados e a promoção da equidade? Quais as alternativas para aportar mais recursos à educação? Os dados e questões acima sumariados orientaram as análises e reflexões do Seminário. O foco das discussões se concentrou na descentralização com estratégia de planejamento e financiamento, balizada pelos papéis e limites dos governos federal, estaduais e municipais, bem como pelos da escola particular.

### **Descentralização: os caminhos possíveis**

A descentralização deve ser, essencialmente, um ato político. A categoria básica da descentralização é a participação da comunidade. Trata-se de um processo de aproximação do usuário do serviço, que lhe confere transparência e possibilita o controle social direto. Assim, o cerne da descentralização não é o ato administrativo, que gera desconcentração de tarefas, mas o ato político, que gera situação de compromisso de participação democrática. A simples transferência de recursos e encargos entre as esferas administrativas não significa descentralizar, mas apenas desconcentrar. A desconcentração administrativa traz em si a síndrome da centralização no nível subsequente. A descentralização deve ser um processo de mudança do tecido social pela participação, capaz de amadurecer o sentido de responsabilidade e de consolidar a democracia.

A análise de experiências de descentralização em outros países revela um processo dialético. Nos seus primórdios, o processo educacional decor-

---

ria da iniciativa local, paroquial. Essas iniciativas tendiam a ser fragmentadas e isolacionistas. Em determinado momento, as iniciativas locais requeriam intervenção central em nome da cultura e da unidade nacional. A história revela que, quando há fortes desequilíbrios, há aceitação de uma legitimidade nacional para intervir e equilibrar o sistema, em nome da unidade, mas não da uniformidade. Os países que superaram impasses educacionais o fizeram com base em parâmetros nacionais, firmados num compromisso nacional comum. Mas a máquina central, sobretudo em países maiores e com muitas diversidades, é por natureza pesada e ineficiente para operar um sistema centralizado. Assim, estabelecido o compromisso nacional comum, busca-se um retorno às estruturas intermediárias de operação do sistema.

A França que, como os demais países da Europa, desenvolveu seu sistema educacional, no pós-guerra, a partir da comunidade local, conheceu forte centralização e retornou a estruturas intermediárias, após haver equilibrado o sistema, sem perder a unidade nacional. Nos Estados Unidos, onde existia um sistema muito descentralizado, baseado nos governos locais, a União precisou interferir para superar as disparidades. No Brasil, o processo educacional seguiu este curso com um sistema de base provincial no Império e fortemente centralizado na República Velha, centralização esta exacerbada pela Velha República. Isto foi justificado em nome da correção das disparidades, que não foram superadas, gerando-se, assim, a "síndrome do pires na mão" por parte dos governos locais. Atualmente, o anseio nacional clama pela descentralização, que deve fundamentar-se num sistema nacional de educação que represente o compromisso da Nação com a educação. A responsabilidade por ela não se transfere a instâncias, faz parte do todo nacional. As iniciativas locais necessitam de referência nacional; o sistema nacional não deve ser confundido como padrão único, mas ser entendido como uma unidade de compromisso e de objetivos. Neste sistema, os papéis e responsabilidades inerentes a cada esfera de governo devem estar claramente definidos.

Do sistema nacional de educação devem decorrer os planos de educação, originados na base municipal, que, por sua vez, deve estar integrada ao âmbito estadual, convergindo para o nacional (não o federal). Antes que um planejamento de ações, os planos devem definir políticas nacionais de educação, sinalizando estratégias e processos de implementação.

Finalmente, é necessário precaver-se, na análise da descentralização, da tendência à dicotomização do sistema em redes, que, fundada em preconceitos, gera maniqueísmos e mitos.

## A Perspectiva Municipalista

A análise da descentralização, sob a perspectiva do município, deve

---

ser informada pela definição do conceito de municipalização, pelas experiências bem sucedidas, pela delimitação dos encargos, responsabilidades e papéis atribuídos ao município e pelas diferenças intermunicipais. O pressuposto comum ao processo de municipalização das ações educativas, independente do tamanho ou da capacidade do município, é o de que não se municipaliza o sistema de educação, mas a gestão administrativa de parte do sistema. Portanto, municipaliza-se a gestão da educação, não o sistema educacional.

Municipalizar não deve significar a simples passagem, para o executivo municipal, da responsabilidade pela educação, mas deve, sobretudo, representar o resgate da história da participação, da mobilização comunitária. Assim, a municipalização não pode ser reduzida a uma mera questão técnico-burocrática, pois ela ganha dimensão política, na medida em que provoca mobilização e organização da sociedade, e gera compromisso. Historicamente, no Brasil, o município foi a única esfera de governo que manteve permanente a participação política através de eleições. Por isto, há uma certa correlação entre o sucesso e a longevidade das experiências de municipalização e o grau de participação da população local. A municipalização aproxima o usuário do responsável pelo serviço, a atividade-meio da atividade-fim e a participação gera controle social efetivo, avaliando eficiência e eficácia e cobrando qualidade.

Para que a estratégia municipalista seja eficiente, alguns pré-requisitos devem ser respeitados:

a) a municipalização não deve ser uma decisão centralizada, tornada efetiva por decreto. Cabe ao município decidir se quer, e em que medida, municipalizar. A descentralização precisa ser uma conquista — não uma outorga — resultante das condições do compromisso e da responsabilidade;

b) a diversidade de situações municipais não permite atribuir competências comuns e estanques aos municípios. Em vez de papéis estanques, deve-se estabelecer sistema de preferência e regime de cooperação e de complementaridade. O nivelamento de papéis não é adequado à realidade brasileira;

c) as transferências de recursos (federais e estaduais) aos municípios devem fundamentar-se em critérios, baseados na realidade, que contemplem as disparidades de custos entre escolas municipais e estaduais, rurais e urbanas, com vista à promoção da equidade. A falta de critérios é estratégia perversa que alimenta o clientelismo — deformação da cultura política brasileira;

d) os mecanismos de controle devem privilegiar o controle social sobre o burocrático. Neste sentido, a divulgação à comunidade das transferências concedidas ao município permite o controle da execução e

---

neutraliza as distorções; a fluidez da informação é o melhor mecanismo de controle;

e) a categorização de instâncias no processo de descentralização é uma estratégia que pode ser contemplada. Assim, seriam definidos papéis e responsabilidades atribuídos aos estados, aos municípios de grande, médio e pequeno portes, e estabelecida a possibilidade de consórcios ou associações municipais regionais.

As experiências de municipalização têm revelado a adoção de mecanismos inovadores de questão educacional, a par do afloramento de conflitos. Dentre os mecanismos inovadores destacam-se:

a) *eleição de diretores de escolas* — observou-se que, nos lugares em que foi adotada essa modalidade, os pais se aproximaram da escola, neutralizando a habitual interferência política e o clientelismo das nomeações. Portanto, aparentemente, os pais passam a participar mais quando percebem que podem influir na escola;

b) *conselhos municipais de educação* — os conselhos municipais de educação são um mecanismo de aproximação e de compromisso das lideranças da comunidade com a educação. Os conselhos têm assumido características e papéis diferenciados em diferentes estados. No Rio Grande do Sul, por exemplo, os conselhos assumem característica eminentemente técnica; já em Minas Gerais, são constituídos de técnicos e líderes comunitários; os técnicos tratam das questões pedagógicas e os líderes percebem políticas e prioridades. A visão puramente técnica encerra o risco da burocratização da participação, enquanto o componente político tem gerado conflitos com as câmaras de vereadores;

c) *colegiados de escolas* — este mecanismo tem permitido maior participação da comunidade escolar na gestão da escola;

Não há estudos que permitam atribuir resultados definitivos às experiências de municipalização. O sucesso da experiência reveste-se de controvérsias. A principal delas é quanto à conotação do sucesso: dos meios ou dos fins? Bem-sucedido para quem? Para o prefeito ou para os alunos? No entanto, as experiências de municipalização, embora recentes, permitem algumas constatações:

a) onde há prefeitos com espírito comunitário, liderança e competência, as experiências alcançam bons resultados porque o êxito está ligado à participação da comunidade;

b) a municipalização gera a cobrança da comunidade, alimentando e reforçando a consciência do poder de pressão social. Isto explica, em parte, resistências encontradas entre alguns prefeitos;

c) a categoria docente, por um lado, encontra na municipalização razões para reivindicar isonomia salarial com o Estado mas, por outro, vê nela risco de atomização e desmobilização da corporação;

---

d) a gerência municipal, a nível de operação, tem se mostrado, geralmente, mais racional e eficiente.

## A Perspectiva Estadual

A estratégia da descentralização sob a ótica estadual comporta ambigüidades. Ao mesmo tempo em que reclama do governo federal maior descentralização e liberdade de gestão dos recursos transferidos, recebe dos municípios pressões semelhantes. Dependente de um, não tem como atender a outros.

A gestão da educação na esfera estadual se defronta com complexos e inúmeros problemas: além do déficit de vagas, as escolas existentes apresentam, em geral, precárias condições; o magistério não é suficientemente qualificado; a carreira é viciada pelo clientelismo; as condições pedagógicas são mínimas; os serviços educacionais apresentam baixa qualificação. Em conseqüência, a comunidade descrê da escola e dela se distancia. Por outro lado, os estados têm capacidade limitada de investimento, pois esgotam seus recursos nas atividades de custeio, fazendo com que o financiamento para melhoria e expansão da rede física e qualificação do quadro docente fique dependente de transferências federais.

O relacionamento dos estados com a União se concentra na questão financeira, o que estabelece uma relação de dependência. A definição das ações pelo MEC e a imprevisibilidade dos recursos globais, definidos no decorrer do ano, não permitem planejamento adequado e definição de prioridades segundo as carências locais. É citado o exemplo da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que possui programas próprios, mas estanques, embora tenha recursos superiores aos do Programa de Trabalho Anual (PTA). As secretarias ou aceitam estes programas, ou não se beneficiam das ações da FAE. Entendem os estados que o papel do MEC deveria situar-se na definição de diretrizes e políticas, sem envolver-se com a execução. Como complicadores desse relacionamento são mencionados: a falta de critérios (ou de transparência) adotados para a repartição dos recursos entre os estados (o critério não é interessante para as burocracias por ser autolimitativo); a pouca confiabilidade dos dados; o descompasso entre os fluxos financeiros e os cronogramas; o controle meramente contábil.

No âmbito interno, as secretarias de educação têm se defrontado com reivindicações da comunidade por melhores escolas e dos docentes por melhores salários, com o gigantismo da máquina burocrática e com a folha de pessoal onerada pelos docentes que estão fora da sala de aula. Estes problemas vêm ocupando de tal modo a atenção do dirigente que o transformam em gerente, mais do que em educador, sem tempo para pensar as questões maiores das políticas e diretrizes.

---

Os avanços na política salarial, com ganhos para os docentes, não têm refletido melhoria dos serviços, sugerindo que inexistente relação entre aumento salarial e desempenho. O sistema educacional tem permanecido preso a estruturas burocráticas comuns, incapazes de responder à complexidade dos problemas. Algumas políticas alternativas, no entanto, estão sendo tentadas por alguns estados, apesar das dificuldades.

Em relação aos municípios, os estados pouco têm a oferecer. Algumas formas de cooperação estão sendo adotadas, como cessão ou permuta de docentes, convênios para a construção de escolas, para a qualificação de docentes, etc. As ambigüidades encontradas no relacionamento entre estados e municípios sugerem a necessidade de flexibilidade e soluções alternativas adequadas aos diferentes contextos.

Os secretários de educação devem ter competência política para dialogar com os prefeitos, objetivando encontrar os caminhos adequados à realidade local e às limitações das respectivas esferas de governo. A constatação é de que a escola vem perdendo sua função principal, com as atividades pedagógicas regidas por currículos inadequados, cedendo prioridade à assistência social.

Em síntese, o Estado, dependente do Governo Federal por um lado e pressionado pelos municípios por outro, carece de recursos e instrumentos para exercer seu papel coordenador das políticas e da gestão educacional em seu território. Enquanto não supera suas próprias dificuldades internas, na ausência de definição clara de papéis, o Estado tem resistido à descentralização, opondo-se à municipalização direta. Apenas alguns mecanismos indiretos, como convênios, que contemplam ações setorializadas, têm sido exercitados.

## A Perspectiva Federal

A questão fundamental é a definição do papel do MEC. O grande papel do Ministério da Educação deve ser o de coordenar as políticas nacionais de educação e de corrigir as disparidades regionais. A descentralização das tarefas executivas do sistema nacional de educação deixaria o MEC mais leve e ágil para exercer este papel.

As ações executivas do MEC, especialmente a transferência de recursos, têm um custo direto elevado em termos de tempo e de pessoal. As perdas no caminho e o custo da burocracia são elevados, consumindo a maior parte dos recursos. Estudos do próprio MEC estimam que apenas 40% dos recursos transferidos atingem a atividade-fim. A falta de critérios e normas de alocação dos recursos contribui para a incerteza de estados e municípios quanto aos recursos disponíveis, assim como contribui para o clientelismo. Os resultados são insatisfatórios e as disparidades não são vencidas.

---

A reforma tributária, inserida na nova Constituição, descentraliza os recursos. Essa descentralização deve ser acompanhada dos encargos educacionais, porque os recursos federais não são suficientes para as atuais responsabilidades do MEC. Mas, o que descentralizar? Com que recursos o MEC cumprirá seu papel de corrigir disparidades na educação básica, suplementando as áreas mais carentes?

Envolvido com a execução, o Ministério da Educação não tem conseguido consolidar a sua programação que, atomizada, ressenete-se da falta de planejamento e da falta de avaliação. A implementação de políticas públicas, sem análise e avaliação, perde a noção da eficácia.

O processo de descentralização reserva ao MEC novos papéis e requer que sejam remontados os esquemas de relacionamento com os estados e municípios, o qual deve fundamentar-se na dimensão política e técnica da educação. Técnicos da educação e políticos necessitam dialogar para conciliar racionalidade e sensibilidade social.

No exercício de seu papel precípuo de coordenador do sistema nacional de educação, deve o MEC assumir as tarefas de:

a) sensibilizar a opinião pública e os políticos a favor da educação; os administradores educacionais devem ter competência técnica para abrir canais na imprensa, dando maior espaço à educação, tornando-a verdadeira prioridade na consciência nacional, gerando efetivo compromisso;

b) promover análises da situação da educação e da eficácia dos programas educacionais; a análise de políticas públicas de educação deve ser tarefa, também, de outros organismos governamentais, externos ao MEC, e de organismos não-governamentais;

c) investir na coleta de dados que permitam o real conhecimento da situação educacional do País;

d) fazer do orçamento um instrumento de planejamento que permita a correção das disparidades e o respeito à autonomia das unidades federais. Privilegiar as transferências em bloco sobre a atomização de ações. As ações atomizadas aumentam a perda de recursos no caminho, ou seja, nas atividades-meio.

As graves deficiências do sistema educacional requerem soluções mais drásticas e mais profundas, que devem começar pela vontade de mudar. O caminho da mudança é longo, mas o longo prazo se faz na sucessão de curtos prazos. Qual a situação e o que deve ser mudado é algo que está na consciência de todos. Podemos começar pelas coisas mais simples, definir algumas coisas concretas e fazê-las, como, por exemplo:

a) investir na vontade política, na participação popular, a partir dos municípios;

b) atacar diretamente os problemas operacionais cotidianos (recupe-

---

ração de escolas, suprimento de material), de forma mais criativa e simplificada, para dedicar mais tempo às questões substantivas;

c) aproveitar as lições da organização dos diversos segmentos (CONSED, UNDIME, associações docentes) que demonstraram que não há modelo único, mas que a diversidade enriquece a educação;

d) adotar alguns problemas básicos que tenham um efeito de demonstração para o aprendizado de novas alternativas.

O Ministério da Educação, junto com seus parceiros — estados e municípios — tem a responsabilidade de definir políticas nacionais de educação, mobilizando a participação de toda a sociedade a favor da educação. Mas esta postura democrática não deve isentar o governo de governar.

### A Perspectiva do Setor Privado

A controvérsia entre escola pública e escola particular tem anuviado as questões fundamentais da educação e enfraquecido politicamente, pela divisão interna, os educadores, posto que ela permanece no emocional-ideológico maniqueísta do contra ou do a favor, passando ao largo das definições conceituais de público, função do Estado e pluralismo educacional.

Coloca-se a hipótese de que interessa ao governo e a setores privilegiados da sociedade alimentar o paradoxo de contestar a escola particular, ao mesmo tempo em que controla seus custos para manter nela seus filhos. Há o pressuposto de que, se a classe média fosse compelida a ir à escola pública, passaria a incomodar o governo, exigindo melhor qualidade.

As escolas particulares de 1º e 2º graus não reclamam verbas públicas; antes, defendem o princípio de que os recursos públicos devem ser para o ensino público. O que reivindicam é a liberdade de definir preços e salários junto a alunos e docentes. A escola particular não pode exorbitar dessa prerrogativa, pois depende da comunidade como aliada para sobreviver; não pode deixar de perceber o que a comunidade pensa dela, sob pena de ficar desacreditada e vazia. O setor privado tem consciência de que o apoio de verbas públicas, especialmente sob a forma de bolsas de estudo, tem propiciado mecanismos de corrupção. Esses recursos melhor serviriam à educação e à própria escola privada se utilizados para aumentar a qualidade do setor público.

As universidades confessionais e comunitárias, caracterizadas como públicas não-estatais, por não pertencerem a grupos familiares ou empresariais e se revestirem de características nitidamente filantrópicas, reivindicam a participação de recursos públicos em seus orçamentos, argumentando que prestam serviços similares aos das universidades públicas, os quais demandam ônus que não são cobertos pelas anuidades escolares.

---

## Tópicos para uma agenda

A mudança da atual situação da educação brasileira deve partir de um novo projeto político-educacional, que contemple a equidade social como objetivo nacional, fundamentado na vontade nacional. Os educadores precisam ter a competência e a sensibilidade para engajar a classe política e a sociedade e gerar uma situação de compromisso efetivo com a prioridade proclamada para a educação.

Uma nova agenda para a educação brasileira deve traduzir-se num projeto nacional, fundado na vontade política, na organização da sociedade e na racionalidade técnica. Ele se consolida no sistema nacional de educação. Este sistema encontra sua dinâmica nos planos educacionais que, na sua elaboração e implementação, devem adotar a metodologia da descentralização.

O plano nacional de educação, tendo sua base de implementação nas redes estaduais e municipais de ensino, deve decorrer dos planos estaduais, que, por sua vez, devem decorrer dos planos municipais. A descentralização só pode ocorrer respaldada num projeto nacional que mantenha a unidade e a coerência do sistema. A descentralização sem referência à vontade comum da Nação, expressa num projeto nacional, leva ao esfacelamento do sistema e à atomização das ações, com resultados negativos quanto à eficiência e à eficácia. É necessário estabelecer um nexo entre prática política e racionalidade técnica. Os educadores, por idiossincrasia ou preconceito, sempre negaram, ou não estimularam, a presença do político no educacional. Por esta razão, a presença do político na educação se deu sempre pela sua forma mais pobre: o clientelismo. Com isso, o político se sentiu descompromissado com a educação. Outras áreas governamentais, especialmente as do setor produtivo, tiveram técnicos competentes que, inteligentemente, cooptaram a classe política e obtiveram prioridade, embora não proclamada, de investimentos públicos com avanços significativos, como as telecomunicações, por exemplo. O projeto político de modernização nacional se baseou no avanço tecnológico, que deixou saúde e educação em plano secundário, dando ênfase, apenas, ao treinamento de recursos humanos para operar o sistema produtivo. Nossa geração conheceu avanços no setor produtivo, mas não no social: temos um Brasil grande, microcéfalo.

A vontade política é essencial para aumentar recursos e para dar efetiva prioridade à educação, de tal forma que ela se converta na atividade mais importante do País. Nossos gastos com educação correspondem àqueles dos países mais pobres. É necessário que os quadros técnicos da educação sejam competentes para gerar vontade política, mobilizando a sociedade para a educação. Uma burocracia competente pode mostrar, inclusive, como é possível fazer, produtivamente, política em educação como

já ocorreu em outros setores. A situação educacional atual é uma questão mais política do que técnica ou financeira, devendo ser resolvida politicamente, a partir da geração de compromisso social forte e decidido. Os mutirões são um exemplo de ação política, onde o mais importante não é a produtividade, mas a organização popular na solução de seus problemas.

A estratégia para obter vontade política é sensibilizar os meios de comunicação e ganhar junto a eles maior espaço para a educação. É necessário que a educação se torne assunto importante para a sociedade, assunto de informação e debate. O político é sensível à compra de idéias e assuntos que motivam a opinião pública. Portanto, o projeto político nacional deve ter como consequência:

- a) uma nova legislação educacional que contemple:
  - definição clara dos papéis das três esferas de governo, com delimitação de competências e responsabilidades, bem como dos papéis e legitimidade da escola particular;
  - estabelecimento de critérios claros e públicos de alocação de recursos;
  - democratização da gestão da escola pública, com a co-gestão da comunidade;
  - garantia de recursos suficientes, com destinação dos recursos públicos à escola pública;
- b) um plano nacional de educação integrado, não atomizado em redes e graus de ensino, elaborado de forma participativa, que garanta:
  - a melhoria quantitativa da educação;
  - a universalização da educação básica e a equidade;
  - reformulação da formação do magistério.

Para isto, faz-se necessária a recuperação do planejamento como mecanismo de definição de objetivos de curto, médio e longo prazos e de alocação de recursos.

c) um novo papel do MEC, desonerado das tarefas executivas, pela descentralização do sistema educacional, que seja leve, competente e ágil para coordenar políticas e equalizar oportunidades, garantindo o compromisso nacional com a educação;

d) mecanismos de avaliação e controle, centrados não nos processos burocráticos, mas na eficácia dos resultados, especialmente na equidade de oportunidades de acesso à educação de qualidade mínima, onde seja avaliado o espaço que a educação ocupa na consciência nacional, nos debates políticos e nos meios de comunicação;

e) uso intensivo da mídia. A divulgação dos recursos alocados e das ações programadas obriga a adoção de critérios e neutraliza as distorções pelo controle da própria comunidade. Urge uma política de *marketing* de comunicação da educação; a imprensa deve ser mobili-

---

zada para formar a consciência nacional a favor da educação e desafiada a oferecer alternativas, mesmo não convencionais, para a difusão do conhecimento.

A título de conclusão, podemos dizer que, efetivamente, o “caminho da mudança” para nosso país requer o engajamento de “todos para a educação”, conforme já se preconizava no início da Nova República.

Recebido em 27 de janeiro de 1989

Genuíno Bordignon, Mestre em Educação pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação (IESAE), é professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e Técnico de Planejamento e Pesquisa do setor de educação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

---

*Recent increases in educational budgets, limited by the heavy burden represented by external debt and public sector deficit, had not been sufficient to face the challenge of overcoming school failure and to elect education as a real national priority. Developed countries, during post-war crisis, obtained a qualitative progress through a massive investment in education, with definite strategies and policies, made legitimate by a strong national desire. This national desire can not be felt in Brazil, resulting in a limitation of resources, combined with the inertia and inefficiency of bureaucracy and with the disconnection between the different levels of the government. This results in low educational rates comparable to the ones of less developed American countries, expressed in a high illiteracy rate, deficit and low school efficiency. The qualitative progress demands a new educational agenda, based on the political desire and which should be accomplished within a national education project, with the adoption of a decentralization of actions strategy, understood as a political act generating commitments and participation, through the mobilization of the organized society, and not as the transference of power from an executive to another. For this purpose, definition of roles and articulation between different levels of government are essential. In order to make the priority of education effective, the new agenda must contain a new legislation establishing responsibilities to the levels of government, criteria for resources allocation and a democratic school management, a national plan of education which promotes the improvement and equity of education offer, new roles to the Ministry of Education, evaluation mechanisms and more time for education in media.*

---

---

*Les récents accroissements des budgets éducatifs, limités par de lourdes charges de la dette externe et du déficit public, n'ont pas été suffisants pour affronter les défis de surmonter le retard scolaire et pour choisir l'éducation comme une effective priorité nationale. Les pays développés, pendant la crise du post-guerre, sont arrivés au saut qualitatif, appliquant solidement en éducation, avec des stratégies et politiques définies, parce que légitimées par une forte volonté nationale. Cette volonté nationale n'existe pas au Brésil ayant comme résultat la limitation des ressources, allée à l'inertie et à l'inefficacité des bureaucraties et à la désarticulation aux différents domaines du gouvernement. Le résultat est le retard éducatif, à niveau des pays moins développés en Amérique, traduit par des taux d'analphabétisme, déficit et basse efficacité scolaire. Le saut qualitatif exige une nouvelle agenda éducative, fondée sur la volonté politique et rendue effective dans un projet national d'éducation, lequel adopte comme stratégie de la décentralisation des actions, comprise comme un acte politique qui provoque compromis et participation à travers la mobilisation de la société organisée et non comme un transfèrement du pouvoir d'un exécutif pour un autre. Pour cela il faut avoir la définition des rôles et l'articulation entre les différents domaines du gouvernement. La nouvelle agenda, pour rendre effective la priorité pour l'éducation, doit contempler une nouvelle législation pour établir des responsabilités aux domaines du gouvernement, critères de destination des ressources et gestion démocratique de l'école; un plan national d'éducation pour l'amélioration et l'équité de l'offre d'éducation; de nouveaux rôles pour le MEC; des mécanismes d'évaluation et un espace plus large pour l'éducation aux moyens de communication de masse.*

---

*Los recientes aumentos en los presupuestos educacionales, limitados por los encargos de la deuda externa y del saldo negativo en las cuentas del gobierno, no han sido suficientes para hacer frente a los desafíos para superar el retardamiento escolar, y para escojer la educación como efectiva prioridad nacional. Los países desarrollados, en la crisis después de la Segunda Guerra Mundial, cosiguieron el salto calitativo aplicando grandes sumas en educación, con estrategias y políticas definidas, por estaren legitimados bajo una fuerte proposición nacional. Esa proposición nacional no se hace sentir en Brasil, resultando en la limitación de los recursos, somandose a la inercia e ineficiencia de las burocracias y la desarticulación de las diferentes áreas de gobierno. El resultado es el retardamiento educacional, al nivel de los países menos desarrollados en América, demostrados en indices de analfabetismo, saldo negativo y baja eficiencia escolar. El salto calitativo requiere*

---

*una nueva prioridad educacional, fundada en la voluntad política y tornada efectiva en un plan nacional de educación, que adopte como estrategia la descentralización de las acciones, entendida no como una transposición de poder de un ejecutivo hacia otro, pero si como un acto político que engendra compromiso y participación, por medio de una movilización de la sociedad organizada. Para eso es fundamental la definición de roles propios y la articulación entre las diferentes esferas de gobierno. La nueva prioridad, para tornar efectiva la prioridad para la educación, debe contemplar: una nueva legislación que establezca responsabilidades de las esferas de gobierno, criterios de destinación de recursos y administración democrática de la escuela; un plan nacional de educación que promueva la mejor calidad y la equidad de la oferta de educación; nuevas funciones para el Ministerio de la Educación (MEC); mecanismos de evaluación; y mayor espacio en los ambitos de comunicación para la educación.*

---

# A consciência fonológica de crianças das classes populares: o papel da escola\*

Magda Becker Soares  
Cláudia Cardoso Martins  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

*O presente estudo examina duas questões. Em primeiro lugar, investiga o nível de desenvolvimento da consciência fonológica de crianças das classes populares relativamente ao nível de desenvolvimento apresentado por crianças da classe média alta, anteriormente à alfabetização. Em segundo lugar, compara a experiência escolar de crianças das classes populares com a de crianças da classe média alta, no ano imediatamente anterior ao início da alfabetização. As crianças das classes populares apresentaram um nível de desenvolvimento da consciência fonológica inferior ao das crianças da classe média alta. Os resultados do presente estudo sugerem que esta diferença resulta, em parte, de diferenças na experiência escolar dos dois grupos de crianças. A julgar pelos dados obtidos, a experiência escolar das crianças das classes populares é menos propícia ao desenvolvimento da consciência dos sons da fala do que a experiência educacional das crianças da classe média alta. As implicações destes resultados para o fracasso escolar das crianças das classes populares são discutidas.*

---

É inegável que a consciência fonológica é necessária para a aprendizagem do sistema alfabético de leitura e escrita. Como é do conhecimento geral, este sistema baseia-se na análise da fala em unidades sonoras e na representação destas unidades através de letras. Sua aprendizagem pressupõe, portanto, a habilidade de decompor e compor os sons da fala.

Vários estudos sugerem, de fato, que a consciência dos sons que compõem a fala desempenha um papel importante na aprendizagem da leitura. Por exemplo, muitos estudos reportam uma correlação positiva entre a consciência fonológica — medida anteriormente à aprendizagem da leitura — e a aprendizagem posterior da leitura (ver Bryant & Bradley, 1975, para uma revisão desses estudos). Os resultados dos estudos de treinamento também atribuem um papel importante à consciência fonológica: o treinamento da habilidade de decompor e compor os sons da

---

\* Estudo financiado pelo CNPq, do qual também participaram, na coleta de dados, Cristina Amaral Lima e Maria Aparecida Franco Rocha. As autoras agradecem às crianças e às escolas que o tornaram possível.

---

fala tem um efeito positivo sobre a aprendizagem da leitura, principalmente quando este treinamento associa-se ao treinamento da correspondência som-letra (Bryant & Bradley, 1985). Finalmente, as dificuldades apresentadas por crianças com atraso na leitura fornecem evidência adicional de que a consciência fonológica é importante para a aprendizagem do sistema alfabético de leitura e escrita. Por exemplo, relativamente a crianças que lêem normalmente, as crianças com atraso de leitura apresentam dificuldades em testes que avaliam a habilidade para detectar os sons da fala. Estas diferenças são encontradas mesmo quando o nível de leitura das crianças é controlado (Bryant & Bradley, 1985). As dificuldades que as crianças com atraso na leitura apresentam na leitura de não-palavras (Frith & Snowling, 1983, citado em Bryant & Bradley, 1985) também sugerem uma dificuldade fonológica. Como argumentam Bryant e Bradley, a leitura de não-palavras presumivelmente baseia-se no conhecimento da correspondência som-letra, uma vez que não-palavras (e, da mesma forma, palavras desconhecidas) não podem ser reconhecidas como configurações visuais familiares. É provável, portanto, que tal leitura dependa da habilidade para decompor e compor os sons da fala.

Como é amplamente conhecido, um grande contingente das crianças brasileiras das classes populares não consegue romper a barreira da 1ª série do 1º grau, isto é, não consegue aprender a ler e escrever (Soares, 1985). Em vista da relevância da consciência fonológica para a aprendizagem do sistema alfabético de leitura e escrita, pareceu-nos apropriado investigar o papel desempenhado por esta habilidade no fracasso escolar das crianças das classes populares. O presente estudo é um primeiro passo nesta direção: nós investigamos o nível de desenvolvimento da consciência fonológica de crianças brasileiras das classes populares anteriormente à alfabetização. Por outro lado, parece-nos da maior relevância prática identificar alguns dos fatores que facilitam ou dificultam o desenvolvimento desta habilidade por crianças das classes populares antes da alfabetização. Em vista disso, também investigamos a experiência pré-escolar de crianças brasileiras das classes populares, com o objetivo de determinar o papel desempenhado pela escola no desenvolvimento da consciência fonológica dessas crianças.

É provável que, anteriormente à alfabetização, as crianças das classes populares apresentem um nível menos avançado de consciência fonológica do que as crianças da classe média. De acordo com Bryant e Bradley (1985), o desenvolvimento da consciência fonológica é afetado pela experiência. É possível que as crianças das classes populares tenham um número menor de experiências que promovam a descoberta e a exploração dos sons que compõem a fala do que as crianças da classe média. Por exemplo, como Carraher e Rego (1984) observaram, é possível que as crianças das classes populares tenham relativamente pouco contato com a língua

---

escrita, no lar, e, portanto, relativamente menos oportunidade de reflexão lingüística. A pré-escola, por sua vez, também não parece contribuir para o desenvolvimento da consciência fonológica destas crianças. Evidência de natureza anedótica sugere que, nas pré-escolas dos bairros de periferia, grande parte do tempo é dedicada a exercícios de coordenação viso-motora; pouca ou nenhuma atenção é dada a exercícios capazes de promover o desenvolvimento da consciência fonológica.

Pelo menos dois estudos (Bezerra, 1982; Carraher & Rego, 1984) investigaram a consciência fonológica de crianças brasileiras das classes populares anteriormente à alfabetização.

Bezerra investigou o nível de desenvolvimento da consciência fonológica de crianças das classes populares matriculadas no pré-primário e nas primeiras séries do 1º grau de uma escola da rede oficial de Recife, PE. A consciência fonológica foi avaliada através de dois tipos de tarefas: comparação de pares de palavras quanto ao tamanho e classificação de palavras quanto ao som inicial, final ou do meio. De acordo com Bezerra, as crianças em idade pré-escolar apresentaram dificuldades em ambos os tipos de tarefas, revelando pouca ou nenhuma consciência dos sons que compõem a fala. Como Bezerra não incluiu uma amostra de crianças da classe média em seu estudo, é possível que as dificuldades apresentadas por sua amostra de crianças fossem manifestadas por qualquer criança em idade pré-escolar, independentemente da sua origem sócio-econômica.

Ao contrário do estudo de Bezerra, o estudo de Carraher e Rego (1984) incluiu tanto crianças das classes populares como crianças da classe média. Carraher e Rego investigaram a relação entre a superação do realismo nominal e a aprendizagem da leitura e da escrita em uma amostra de crianças matriculadas em classes de alfabetização de escolas do Recife. Duas escolas particulares atendendo a crianças da classe média/média-alta e uma escola pública atendendo a crianças das classes populares participaram do estudo. O realismo nominal foi avaliado ao longo do ano letivo através de tarefas de comparação de pares de palavras quanto ao tamanho e à semelhança. De acordo com Carraher e Rego, no início do ano letivo, nenhuma criança das classes populares havia superado o estágio do realismo nominal. Por outro lado, 20% das crianças de uma das escolas particulares e 2,6% da outra basearam suas respostas única e exclusivamente nas propriedades sonoras das palavras, revelando conceber a palavra como uma realidade distinta do objeto ao qual ela se refere. Os dados apresentados por Carraher e Rego indicam que as diferenças entre as crianças das classes populares e as crianças da classe média/média-alta tornaram-se ainda mais acentuadas por ocasião da segunda avaliação, isto é, no meio do ano letivo em que as crianças foram submetidas à alfabetização. Carraher e Rego, contudo, não apresentam qualquer indicação de que as diferenças

---

encontradas entre os dois grupos de crianças, quer antes quer após o início da alfabetização, sejam estatisticamente significativas.

O presente estudo investiga diretamente esta questão. O nível de desenvolvimento da consciência fonológica de crianças das classes populares foi comparado ao nível apresentado por crianças da classe média-alta, anteriormente à alfabetização. Conforme mencionamos, esperávamos que as crianças das classes populares apresentassem um nível menos avançado da consciência fonológica do que as crianças da classe média-alta.

Uma questão importante diz respeito aos fatores que dificultam o desenvolvimento da consciência fonológica pelas crianças das classes populares. Como observamos anteriormente, um fator provável é a experiência pré-escolar dessas crianças. Diante disto, também comparamos a experiência escolar de crianças das classes populares e da classe média-alta, anteriormente à alfabetização. Em particular, investigamos se essa experiência difere no que diz respeito à frequência de atividades que parecem promover o desenvolvimento da consciência fonológica. Esperávamos observar uma frequência menor entre as escolas que atendem a crianças das classes populares do que entre as que atendem a crianças da classe média-alta.

A seguir, descrevemos a metodologia e os resultados obtidos, separadamente para cada uma das questões investigadas.

## **A consciência fonológica de crianças das classes populares e crianças da classe média-alta anteriormente à alfabetização**

### **Método**

#### *Sujeitos*

Trinta e uma crianças das classes populares (16 meninos e 15 meninas) e trinta e uma crianças da classe média-alta (16 meninos e 15 meninas) participaram como sujeitos. As crianças da classe média-alta foram localizadas em oito escolas particulares situadas em bairros de classe-média alta de Belo Horizonte. As crianças das classes populares foram localizadas em seis escolas públicas situadas em bairros da periferia de Belo Horizonte. As escolas foram escolhidas aleatoriamente entre escolas particulares localizadas em bairros de classe média-alta e escolas públicas (estaduais e municipais) localizadas em bairros da periferia que incluíam o pré-escolar e o ensino de 1º grau, ou o pré-escolar e os ensinos de 1º e 2º graus. As crianças da classe média-alta estavam matriculadas no 2º período, enquanto as crianças das classes populares estavam matriculadas no pré-primário. Ao contrário das escolas particulares incluídas no estudo, o programa pré-escolar das escolas públicas participantes inclui apenas um

---

ano de estudos, o pré-primário, o qual, no entanto, corresponde ao 2º período das escolas particulares observadas. Como acontece neste período, também no pré-primário o objetivo consiste em “preparar” as crianças para a alfabetização, que tem início na 1ª série do 1º grau nas escolas públicas e no 3º período (pré-primário) nas escolas particulares. Nenhuma criança recebia, portanto, instrução formal em leitura por ocasião do estudo.

As crianças das classes populares eram mais velhas do que as crianças da classe média-alta. Sua idade variava entre 76,0 e 87,7 meses ( $\bar{X} = 82,5$ ), enquanto a idade das crianças da classe média variava entre 67,5 e 80,9 meses ( $\bar{X} = 73,2$ ). Nenhuma criança sabia ler ou escrever, e todas apresentavam visão e audição normais. Somente crianças que apresentaram inteligência normal ou acima do normal foram incluídas no estudo. O percentil de ambos os grupos de crianças (avaliado de acordo com o seu desempenho no teste de Raven) variava entre 50,0 e 95,0.

### *Procedimento: coleta dos dados*

As crianças foram submetidas individualmente a testes que avaliam o desenvolvimento da consciência fonológica, assim como o desenvolvimento intelectual. Todas as crianças foram testadas no segundo semestre do ano letivo.

O teste de consciência fonológica, especialmente elaborado para este estudo, avalia a habilidade da criança em analisar os sons da fala. O teste inclui três séries de itens. Cada série contém 6 itens, além de um exemplo. A 1ª série avalia a habilidade da criança para identificar, entre três palavras diferentes, a palavra que começa com a mesma sílaba ou fonema de uma palavra-estímulo. A 2ª série avalia a habilidade da criança para identificar, entre três palavras distintas, aquela que termina com a mesma sílaba ou fonema de uma palavra-estímulo. Finalmente, a 3ª série de itens avalia a capacidade da criança para identificar, também entre três palavras distintas, aquela cuja sílaba do meio é igual à sílaba do meio de uma palavra-estímulo. Em todos os itens, as palavras foram escolhidas de maneira a excluir palavras obviamente semelhantes à palavra-estímulo quanto ao significado. Esperávamos, com este procedimento, estimular as crianças a prestarem atenção à forma das palavras.

Para os itens que avaliam a capacidade da criança em detectar o som inicial das palavras, o experimentador perguntava: “Qual a palavra que começa igual à palavra X?” Para os itens que avaliam a capacidade da criança em detectar o som final das palavras, o experimentador perguntava: “Qual a palavra que termina igual à palavra X?” Finalmente, para os itens em que a criança deve identificar a palavra cuja sílaba do meio

---

é igual à sílaba do meio de uma palavra-estímulo, o experimentador perguntava: "Qual a palavra cujo meio é igual ao meio da palavra X?" Em caso de dúvida, um mesmo item era administrado mais de uma vez. Para cada item a criança obtinha um escore "1", caso respondesse corretamente; "zero", caso respondesse incorretamente ou caso respondesse corretamente na primeira tentativa mas incorretamente na segunda tentativa; e "0,5", caso respondesse corretamente apenas na segunda tentativa.

O nível de desenvolvimento intelectual da criança foi avaliado através do Teste de Matrizes Progressivas de J. C. Raven (escala especial). O teste foi administrado de acordo com as instruções especificadas no manual. Para o cálculo do percentil, utilizamos as normas inglesas para administração individual.

## Resultados

No teste de consciência fonológica, as crianças das classes populares obtiveram um escore médio de 7,4 ( $s=4,9$ ). O escore médio das crianças da classe média-alta foi de 10,6 ( $s=3,0$ ). A fim de determinar a significância estatística desta diferença, utilizamos o teste-t, unilateral, para amostras independentes. Como havíamos previsto, as crianças das classes populares apresentaram um nível menos desenvolvido de consciência fonológica do que as crianças da classe média-alta ( $t[\nu=60] = 3,11, p<0,005$ ).

As crianças das classes populares também obtiveram um percentil inferior ao das crianças da classe média no teste de Raven. O percentil médio das crianças das classes populares foi 67,2 ( $s=17,2$ ), enquanto o das crianças da classe média foi 74,1 ( $s=12,0$ ). Esta diferença não foi, contudo, estatisticamente significativa. É pouco provável, portanto, que a diferença encontrada entre as crianças das classes populares e as crianças da classe média-alta em relação ao nível de desenvolvimento da consciência fonológica, anteriormente à alfabetização, resulte de diferenças intelectuais entre os dois grupos de crianças. De qualquer maneira, é pouco provável que a diferença no nível de consciência fonológica dos dois grupos de crianças pudesse ser explicada em termos de diferenças no seu nível de desenvolvimento intelectual, conforme avaliado pelo teste de Raven. A correlação entre os escores obtidos pelas crianças das classes populares e da classe média-alta no teste de consciência fonológica e os seus percentis no Raven foi de  $-0,03$ , ou seja, praticamente nula. O restante deste trabalho investiga uma hipótese que nos parece mais plausível: a de que as diferenças encontradas no nível de consciência fonológica de crianças das classes populares e crianças da classe média-alta deriva, em parte, de diferenças em suas experiências escolares anteriormente à alfabetização.

---

## A experiência escolar de crianças brasileiras das classes populares e da classe média-alta anteriormente à alfabetização

### Método

#### *Sujeitos*

Seis classes do pré-primário de seis escolas públicas situadas em bairros da periferia de Belo Horizonte, MG, e seis classes do 2º período de seis escolas particulares situadas em bairros de classe média-alta de Belo Horizonte participaram do estudo. Com exceção de duas escolas particulares, as mesmas escolas participaram de ambos os estudos. Como observamos anteriormente, tanto as classes do pré-primário como as classes do 2º período visavam preparar o aluno para o processo de alfabetização, cujo início estava programado para o ano seguinte. Nenhuma classe incluía, portanto, instrução formal de leitura.

#### *Procedimento: coleta de dados*

As classes selecionadas para o presente estudo foram observadas por um assistente de pesquisa especialmente treinado para esta tarefa. Todas as classes foram observadas durante o 2º semestre do ano letivo, e cada uma delas foi observada por um total de cinco dias. A observação, que incluía um registro das atividades desenvolvidas dentro e fora da sala de aula, iniciava-se com a chegada dos alunos na escola e só terminava com a sua partida, no final do período escolar.

Além das observações, a orientadora educacional de cada escola foi entrevistada, com o objetivo de complementar as informações obtidas durante as observações. Em todos os casos, a entrevista foi realizada após a semana de observação, pela mesma pessoa encarregada das observações.

### Resultados

A fim de comparar a experiência escolar das crianças das classes populares e da classe média-alta anteriormente à alfabetização, foram analisados os registros das entrevistas e das observações. A análise dos registros das entrevistas teve por objetivo determinar os tipos de atividades desenvolvidas no 2º período, no caso das escolas particulares, e no pré-primário, no caso das escolas públicas. Por outro lado, os registros das observações foram analisados com o objetivo de determinar a frequência de atividades que contribuem para o desenvolvimento da consciência fonológica.

---

Os dados das entrevistas não revelaram diferenças entre as escolas públicas e as escolas particulares em relação aos tipos de atividades desenvolvidas anteriormente à alfabetização. A julgar pelas entrevistas, ambos os tipos de escolas incluem exercícios propícios ao desenvolvimento da consciência fonológica no seu programa de preparação para a alfabetização. Como relataremos a seguir, no entanto, as escolas que atendem a crianças das classes populares diferiram das escolas da classe média-alta em relação à frequência com que esses exercícios eram implementados.

Somente exercícios que não envolvem a língua escrita, como por exemplo, exercícios de identificação e produção de rima e aliteração ou exercícios de segmentação de palavras em sílabas, foram incluídos no cálculo da frequência das atividades favoráveis ao desenvolvimento da consciência fonológica. Uma mesma atividade era registrada como tendo ocorrido uma única vez durante um determinado dia de observação, independentemente do número de vezes em que ela de fato ocorria naquele dia. Por exemplo, se a professora propunha exercícios de detecção de rima no início e no fim de um determinado dia, uma única ocorrência deste tipo de atividade era registrada para o dia em questão. O cálculo da frequência dessas atividades foi feito por duas pessoas, independentemente uma da outra. O índice de concordância entre as duas (calculado como o número de concordâncias sobre o número de concordâncias e discordâncias) foi de 0,97.

As escolas públicas apresentaram, em média, 0,3 ( $s = 0,5$ ) exercícios propícios ao desenvolvimento da consciência fonológica. A média destes exercícios para as escolas particulares foi de 3,0 ( $s = 3,0$ ). Como havíamos previsto, esta diferença foi estatisticamente significativa ( $t(v = 10) = 2,17$ ,  $p < 0,05$ ). Ou seja, as escolas atendendo as crianças das classes populares apresentaram uma frequência significativamente menor de exercícios que a apresentada pelas escolas atendendo a crianças da classe média-alta. Estes resultados são discutidos a seguir, à luz dos resultados obtidos na investigação do nível de desenvolvimento da consciência fonológica de crianças das classes populares e crianças da classe média-alta anteriormente à alfabetização.

## Discussão

As crianças das classes populares apresentaram um nível de consciência fonológica inferior ao das crianças da classe média-alta, anteriormente à alfabetização. Esta diferença foi encontrada a despeito dos dois grupos de crianças não diferirem significativamente em relação ao nível de desenvolvimento intelectual. Os resultados do presente estudo sugerem que esta diferença resulta, em parte, de diferenças na experiência escolar dos dois grupos de crianças.

---

Como observamos anteriormente, as entrevistas com as orientadoras educacionais não revelaram diferenças entre as escolas objeto deste estudo, com relação às atividades desenvolvidas anteriormente à alfabetização. De acordo com os dados das entrevistas, os dois grupos de escolas implementam atividades propícias ao desenvolvimento da consciência fonológica nos anos que precedem a alfabetização. Por outro lado, os dados das observações sugerem que, se os dois grupos de escolas implementam este tipo de exercícios como parte do seu programa de preparação para a alfabetização, eles certamente não o fazem com a mesma frequência, uma vez que as escolas atendendo a crianças das classes populares apresentaram uma frequência significativamente menor de atividades que a apresentada pelas escolas que atendem a crianças da classe média-alta.

É provável, no entanto, que outras atividades, além das consideradas no presente estudo, também contribuam para o desenvolvimento da consciência fonológica. Por exemplo, atividades que envolvem a língua escrita podem ser particularmente propícias ao desenvolvimento da consciência dos sons da fala. Como Ferreiro (e.g., Ferreiro & Teberosky, 1986) demonstrou, a criança explora a língua escrita como explora qualquer outro objeto do seu ambiente. Tal exploração, por sua vez, pode contribuir para o desenvolvimento da consciência das propriedades sonoras da fala. Por exemplo, a percepção de semelhanças nas grafias de palavras diferentes pode estimular a descoberta de semelhanças sonoras até então não percebidas.

Parecia-nos possível que, embora expostas a um número relativamente menor de exercícios de análises dos sons da fala, crianças das classes populares fossem expostas a atividades envolvendo a língua escrita com a mesma frequência que crianças da classe média-alta. Em vista disto, examinamos os registros das observações com o objetivo de determinar a frequência de atividades envolvendo a língua escrita. Como no cálculo da frequência dos exercícios de consciência fonológica propriamente dita, uma mesma atividade era registrada como tendo ocorrido uma única vez durante um determinado dia, independentemente do número de vezes que ela de fato ocorria naquele dia. Duas pessoas, separadamente, calcularam a frequência das atividades envolvendo a língua escrita, para cada classe observada. O índice de concordância entre elas para este cálculo foi de 0.94. Ao contrário do que observamos em relação aos exercícios de consciência fonológica propriamente dita, não houve diferenças entre as escolas atendendo a crianças das classes populares e as escolas atendendo a crianças da classe média-alta, quanto à frequência das atividades envolvendo a língua escrita. No entanto, constatamos algumas diferenças quanto à natureza das atividades propostas aos dois grupos de escolas. De uma maneira geral, nas escolas das classes populares,

---

as atividades envolvendo a língua escrita reduziam-se quase que exclusivamente a exercícios de cópia de palavras e frases e a exercícios de correspondência som-letra. Os mesmos exercícios também foram observados entre as escolas que atendem a crianças da classe média-alta, com a ressalva de que algumas escolas iam além destes exercícios, explorando ativamente a possibilidade de que as atividades envolvendo a língua escrita oferecem para a descoberta dos sons da fala. Por exemplo, um tipo de exercício observado frequentemente em algumas das escolas particulares consistia em pedir às crianças para identificar uma determinada palavra em um texto escrito no quadro de giz, o que as crianças faziam baseando-se no tamanho da palavra ou em semelhanças entre as letras ou sílabas desta palavra e as letras ou sílabas de palavras familiares.

Como conclusão, os resultados do presente estudo sugerem que a experiência escolar de crianças das classes populares anteriormente à alfabetização é menos propícia ao desenvolvimento da consciência fonológica do que a experiência escolar de crianças da classe média-alta. Exercícios de consciência fonológica, propriamente dita, são implementados com menor frequência nas escolas atendendo a crianças das classes populares do que nas escolas atendendo a crianças da classe média-alta. Por outro lado, se os dois grupos de escolas não diferem quanto à frequência de outros tipos de atividades que também podem ser propícias ao desenvolvimento da consciência fonológica, é provável que a maneira como estas atividades são conduzidas nas escolas atendendo a crianças das classes populares não contribua de maneira substantiva para a descoberta, pela criança, dos sons que compõem a fala. É possível que estas diferenças na experiência escolar das crianças das classes populares afetem desfavoravelmente o desenvolvimento da consciência fonológica dessas crianças. No presente estudo, as crianças das classes populares apresentaram um nível menos avançado de consciência fonológica do que as crianças da classe média-alta.

Conforme já registramos, a consciência fonológica é necessária para a aprendizagem do sistema alfabético de leitura e escrita (Bryant & Bradley, 1985). Uma questão importante para a pesquisa futura consistirá, portanto, em determinar em que medida as dificuldades encontradas pelas crianças brasileiras das classes populares na análise dos sons da fala contribuem para o seu fracasso escolar. Os resultados deste tipo de pesquisa terão implicações práticas e teóricas da maior relevância. Do ponto de vista teórico, tal investigação contribuirá para uma maior compreensão da relação entre a consciência fonológica e a aprendizagem da leitura. Do ponto de vista prático, seus resultados poderão contribuir para o desenvolvimento de práticas educativas capazes de diminuir o fracasso escolar das crianças brasileiras das classes populares.

---

## Referências bibliográficas

- BEZERRA, V.M.L. Reflexão metalingüística e aquisição de leitura em crianças de baixa renda. In: OS DOZE trabalhos premiados; concurso nacional de pesquisa em educação. Curitiba, Fundação Educacional do Estado do Paraná, 1982, p. 279-330.
- BRYANT, P. & BRADLEY, L. **Children's reading problems**. New York, Blackwell, 1985.
- CARRAHER, T.N. & REGO, L. Desenvolvimento cognitivo e alfabetização. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, 65(149): 38-55, jan./abr.
- FERREIRO, E. & TEBEROSKÝ, A. **Psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre, Artes Médicas, 1986.
- SOARES, M. B. As muitas facetas da alfabetização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (52): 19-24, fev. 1985.

Recebido em 28 de junho de 1988

Magda Becker Soares, Doutora em Didática pela Universidade Federal de Minas Gerais, é professor-titular do Departamento de Métodos e Técnicas de Ensino na Universidade Federal de Minas Gerais.

Cláudia Cardoso Martins, Doutora em Psicologia pela University of Illinois, EUA, é professor-adjunto da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.

---

*The present study examines two questions. First, it investigates lower-class children's level of phonological awareness relative to the level exhibited by upper middle-class children before the acquisition of literacy. Second, it compares the pre-school activities of lower-class and upper middle-class children. The results of the present study suggest that this difference results, in part, from differences in the pre-school experience of the two groups of children. According to the data of the present study, the pre-school experience of lower-class children is not as appropriate as the pre-school experience of upper middle-class children for the development of phonological awareness. The implications of these results for the "school failure" of lower-class children are discussed*

---

*Cette étude analyse deux questions. D'abord, recherche le niveau de développement de la conscience phonologique d'enfants des couches populaires par rapport au niveau de développement présenté par des enfants de la classe moyenne élevée, avant l'alphabétisation. Dans un second moment, il compare l'expérience scolaire d'enfants de couches populaires avec celle d'enfants de la classe moyenne élevée pendant l'année antérieure au commencement de l'alphabétisation. Les enfants des couches populaires ont présenté un niveau de développement de la conscience phonologique inférieur au niveau des enfants de la classe moyenne élevée. Les résultats de cette étude suggèrent que cette diffé-*

---

rence est due aux différences d'expérience scolaire des deux groupes d'enfants. A partir des données obtenues, on croit que l'expérience scolaire des enfants des couches populaires est moins favorable au développement de la conscience des sons de la parole que l'expérience éducative des enfants de la classe moyenne élevée. Les implications de ces résultats pour l'échec scolaire des enfants des couches populaires sont discutées.

---

*Este estudio examina dos cuestiones. En primer lugar, investiga el nivel de desarrollo de la conciencia fonológica de niños de las clases populares relativamente al nivel de desarrollo presentado por niños de clase media-alta, anteriormente a la alfabetización. En segundo, compara la experiencia escolar de niños de las clases populares con la de niños de clase media-alta, en el año inmediatamente anterior al inicio de la alfabetización. Los niños de clases populares presentaron un nivel de desarrollo de conciencia fonológica inferior al de los niños de clase media-alta. Los resultados del presente estudio indican que esta diferencia resulta, parcialmente, de diferencias en la experiencia escolar de los dos grupos de niños. Llevándose en consideración los datos obtenidos, la experiencia escolar de los niños de las clases populares es menos propicia al desarrollo de la conciencia de los sonidos del habla que la experiencia educativa de los niños de clase media-alta. Las implicaciones de estos resultados para el fracaso escolar de los niños de las clases populares son discutidas.*

## Reforma das secretarias estaduais de educação e cultura: dificuldades e caminhos\*

Michel Debrun\*\*

Em sua maioria, as Secretarias Estaduais de Educação e Cultura não se acham preparadas para enfrentar as novas tarefas que decorrem da expansão acelerada do sistema escolar, das mudanças qualitativas exigidas por essa expansão, enfim, da necessidade de relacionar o desenvolvimento educacional com os imperativos nacionais, regionais e locais do desenvolvimento sócio-econômico. Não lhes falta, apenas, um instrumental adequado de planejamento, mas também, em alguns casos, condições mínimas de funcionamento rotineiro.

Ante essa situação, os propósitos reformistas têm tomado grande impulso desde os anos 60, e se multiplicam à medida que crescem as deficiências e exigências: não há Secretaria que, de lá para cá, não tenha servido de terreno à experimentação de várias tentativas, improvisadas ou **científicas**. Excetuando-se, porém, as poucas que enveredam por uma racionalização bem definida no seu projeto, contínua nos seus progressos e cada vez mais **auto-sustentada**, pode-se dizer que, em geral, as boas intenções têm alternado constantemente com os esquecimentos e contradições. Na maioria das Secretarias, a situação pode ser resumida da seguinte maneira:

1. Existe geralmente uma lei de reorganização da Secretaria, que remonta já há alguns anos.<sup>1</sup> Só que essa lei não está aplicada, ou é pouco aplicada, e mesmo desvirtuada em seus fins e modalidades.

2. Coexistindo com a estrutura ideal, tem vigência uma estrutura que permite o funcionamento vegetativo do sistema. Representa um compromisso entre a lei, a situação anterior a ela, e as exigências que decorrem da evolução da situação desde que a reforma foi decretada.

3. Manifestam os responsáveis atitudes de desinteresse, tanto em relação à estrutura ideal, considerada **inaplicável** ou **ultrapassada** confor-

\* Este trabalho foi redigido em 1968, havendo se alterado, evidentemente de lá para cá, as situações a que se refere. No entanto, a atualidade de algumas colocações talvez justifique sua divulgação neste número dedicado à reforma do ensino. O leitor ficará advertido quanto a eventuais descompassos ou modificações ocorridos, inclusive no que diz respeito às denominações dos órgãos e serviços.

\*\* Professor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas e ex-perito da Unesco.

<sup>1</sup> Foi sobretudo no período de 1962-65 que essas leis surgiram.

Artigo publicado originalmente na **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 123, jul./set. 1971. (N. da R.)

---

me os casos, quando à estrutura factual, vista como **arcaica**, ou **burocrática** ou **personalista**, ou tudo isso ao mesmo tempo.

4. Busca-se, pois, um novo modelo, mas aqui surge a oscilação evocada: muitos Secretários ora procuram a colaboração de determinada entidade, pública ou privada, nacional ou estrangeira, ora escolhem um caminho diverso, não raro completamente oposto. O que faz com que a maioria das tentativas nem chegue a se concretizar. Os *dossiers* se acumulam nas gavetas, a lembrança dos projetos anteriores desaparece rapidamente da memória coletiva. Ou então, de repente, adota-se uma das perspectivas concorrentes e manda-se, em regime de urgência, um projeto para a Assembléia Legislativa. Caso o projeto venha a ser adotado, sua efetivação prática leva meses. Ou ainda não se efetiva, ou se efetiva de modo truncado, com inúmeros desvirtuamentos. Volta-se à situação anterior, de dualidade entre uma lei **ideal** e vazia e as estruturas educacionais que procuram reencontrar seu caminho tradicional, com algumas modificações superficiais de ritmo e de conteúdo. Não há, pois, nem a continuidade nem a organicidade que permitiriam, depois de algum tempo, avaliar cientificamente os resultados de uma experiência em curso. Nessas condições, nem sequer existe a possibilidade de aproveitar as lições do passado, de constituir as experiências fracassadas em patamar de novas experiências.

Quais as causas dessa indefinição? Incriminam-se, sobretudo, os hábitos e expectativas clientelísticos, rotineiros, ou burocráticos dos educadores e administradores locais. Tais fatores podem ser chamados de *sócio-institucionais*: influenciando ou não a legislação, possuem vigência durável — em todo caso não mudam de um dia para outro, de acordo com a personalidade dos agentes do sistema educacional.

De fato, boa parte da resistência à modernização se deve à própria inércia dos sistemas que se trata de transformar. Se não têm atingido espontaneamente certo grau de modernização, a racionalização provocada corre o perigo de não poder **pegar**, de não encontrar ressonância, terreno onde se enraizar. A decolagem, veremos, supõe uma **pré-decolagem**. Mas a investigação não pode limitar-se a esse aspecto:

1. Os fatores sócio-institucionais locais não são sempre negativos, mesmo nos Estados pouco desenvolvidos. Em muitos Estados, as expectativas de mudança — senão a própria mudança — se tornaram, ou estão se tornando, institucionais: a sociedade inclusive exerce pressão continuada, cada vez mais atuante, sobre o sistema educacional, no sentido da sua racionalização.

2. Nesse contexto, parcialmente fluido, transicional, a atuação pessoal dos responsáveis pelo sistema educacional, as relações que se estabelecem entre eles — ou seja, os fatores **sócio-psicológicos** — tudo isso

---

tem grande importância. Na medida em que o sistema não se acha cristalizado, existe, notadamente, a possibilidade de se exercer uma arbitragem entre o arcaico e o novo; um desempenho negativo dos líderes tem sempre um efeito próprio, que pode inclusive resultar numa degradação contínua do sistema, em vez de haver correção ou limitação automática dos desgastes pela sua dinâmica interna.

3. Teremos também de levar em conta a **insuficiência dos modelos nacionalizadores** propostos à adesão dos responsáveis, por entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. Mesmo quando esses modelos não emanam de pessoas de outros Estados, ou outros países, não atentam suficientemente, via de regra, para as peculiaridades e possibilidades educacionais locais.

4. Mencionemos finalmente **fatores sócio-institucionais** que transcendem o âmbito estadual, ou melhor, que exprimem as relações duráveis — e a tendência histórica da evolução de tais relações — entre esse âmbito e o âmbito federal (e, acessoriamente, regional). Constataremos que algumas das incertezas e falhas do âmbito estadual provêm da dificuldade ou da impossibilidade, por parte dos responsáveis estaduais, de prever e controlar as iniciativas do âmbito federal, no que concerne às suas conseqüências sobre os sistemas educacionais dos Estados: nessa situação de dependência não podem senão oscilar entre uma teimosia que os fatos podem a qualquer momento castigar, e uma prudência excessiva, que pode acarretar a paralisia da ação; ou, ainda, uma desorientação que se manifesta nas tentativas contraditórias, mal esboçadas e já abandonadas, às quais aludimos.

Mas é também claro que, nesses diversos níveis — âmbito sócio-institucional local, fatores sócio-psicológicos locais, modelos racionalizadores, fatores institucionais não locais — forças positivas estão atuando (já o constatamos, em relação ao patamar institucional local), ou poderiam atuar, se fossem mobilizadas de modo adequado. Indicaremos, pois, os caminhos reformistas praticáveis a curto prazo, certos de que a presente *social indecision*,<sup>2</sup> no tocante à racionalização das Secretarias de Educação, está para terminar.

### **Fatores sócio-institucionais locais**

Entre eles avulta a própria inércia de vários sistemas estaduais de ensino, com seus agentes tradicionalmente voltados para uma concepção clientelística da educação:

1. De modo geral, os sistemas estaduais de educação — e, mais ainda, os municipais — continuam sendo encarados, pelo público em

---

<sup>2</sup> Utilizando-se a expressão do sociólogo norte-americano Alvin Boskoff.

---

geral e pelos seus agentes em particular, como um manancial de favores (empregos, acesso às escolas públicas, bolsas etc.) destinado a determinados indivíduos ou famílias, não como um instrumento impessoal de promoção da coletividade como um todo. Menos ainda se pensa em colocar a educação a serviço do desenvolvimento sócio-econômico local, regional ou nacional. O que não exclui, é claro, a utilização da ideologia e da linguagem desenvolvimentistas, cuja manipulação afigura-se, junto a instâncias superiores ou exteriores, como a chave de vantagens pessoais ou tribais. Os sistemas educacionais não aparecem, pois, com um universal-social acima dos indivíduos, mas como um bem a usufruir, eventualmente a dividir. Atitude que não acarreta forçosamente a morosidade ou a corrupção, por parte dos agentes educacionais: podem ser muito dedicados, mas dentro de um clima geral de **privatização** do sistema educacional, dos seus meios e, finalmente, dos seus próprios fins.

2. Tal clima bloqueia por definição todo intuito reformista sério. Não que os responsáveis educacionais se oponham, necessariamente, a tais intuítos. Ao mesmo tempo porque ficam envolvidos pelo linguajar desenvolvimentista, e porque chegam a imaginar — alguns deles pelo menos — que a reforma do sistema educacional multiplicará as oportunidades de emprego, bolsas e, sobretudo, o acesso ao sistema educacional para os favorecidos. Nessa perspectiva, mais ou menos consciente, a racionalização é vislumbrada como mais um instrumento a serviço do privatismo. Mas, de fato, privatismo e racionalização colidem. Esta última implica não apenas escolas mais numerosas, criadas ou ampliadas segundo critérios objetivos de prioridade, mas também a implantação, nas Secretarias, de novos órgãos correspondentes a novas funções, para as quais os responsáveis locais, em geral recrutados politicamente, têm pouca habilitação — ou, inversamente, na supressão de muitos cargos “cartoriais”.

Daf as incertezas e oscilações a que aludimos e que traduzem: a) as primeiras, a inadaptação global das expectativas clientelísticas às exigências do desenvolvimento; b) as segundas, a vontade de conservar, e mesmo de expandir, dentro de um novo contexto social, os valores visados por essas expectativas — e a constatação, mais dia menos dia, de que isso é impossível, o que motiva as relutâncias, demoras quanto à aplicação efetiva das propostas das equipes técnicas, cuja colaboração tinha sido solicitada.

4. Nessas condições, a encampação dos temas reformistas — quando, apesar de tudo, se verifica — redundna na sua edulcoração e descaracterização: cargos importantes são suprimidos, mas seus titulares redistribuídos nas mesmas repartições, ou, quando em outro lugar, em cargos também estratégicos; não raro, são aproveitados para o desempenho das funções cujo surgimento devia significar uma ruptura com o passado que encarnam e defendem.

Será que tal situação implica círculo vicioso, na gradativa absorção das iniciativas reformistas pelo sistema que pretendem melhorar? De modo algum. É que a expansão do sistema, em termos clientelísticos, experimenta dificuldades crescentes: a difusão da informação e a conseqüente abertura para o mundo; o desenvolvimento, inclusive em rincões remotos, dos vários estratos da classe média; a **fome** de educação decorrente desses dois fatores — tudo isso faz com que o número dos favorecidos ou, melhor, o número dos que deveriam ser favorecidos para que a rede tradicional de expectativas funcionasse de modo equilibrado, aumente enormemente. Chega um momento em que não é mais possível atender satisfatoriamente a todos os pedidos politicamente interessantes.<sup>3</sup> Pelo menos com os métodos clássicos de distribuição **pulverizada** de verbas e de barganhas dentro e fora do sistema. Faz-se mister uma racionalização, ao menos elementar, dos setores administrativos. Aos poucos crescem as exigências contábeis, as relativas às concorrências públicas, ao cronograma de execução das obras, aos materiais utilizados.

É provável que dois terços dos sistemas estaduais já tenham alcançado essa fase. As dúvidas e vacilações que ainda se observam em seu andamento evidenciam, por um lado, o caráter recente da nova fase, por outro lado, a atuação dos outros fatores mencionados na introdução.

A partir dessa **decolagem**, é fácil vislumbrar os prováveis desdobramentos ulteriores:

a) **Da racionalização dos meios**, e do seu progressivo aperfeiçoamento, passa-se insensivelmente à **racionalização limitada dos fins**: mesmo com métodos de gestão renovados, a pressão sobre o sistema, no sentido da sua expansão quantitativa, pode se tornar a tal ponto intolerável que há de escolher, no tocante à distribuição de favores, entre pessoas ou grupos **igualmente** amigos. Nessa altura surge a necessidade imperativa, não mais ética como anteriormente, mas factual, empírica, de uma arbitragem ou hierarquização racional entre os objetivos possíveis. Ou seja: não podendo mais as escolhas ser políticas no sentido comum do termo, elas têm de ser políticas no mais alto sentido, isto é, por decorrerem de uma visão razoavelmente lúcida e ampla do que devem ser os fins do sistema educacional local.

b) Mas, por sua vez, a racionalização limitada dos fins, juntamente com a racionalização dos meios e a nova expansão da demanda educacional, acabam forçando uma **racionalização generalizada**; ou seja: envolvendo tanto os **inimigos** e **indiferentes** como os **amigos**. Não só porque a pressão da opinião pública torna cada vez mais difícil o esquecimento dos primeiros, mas porque a integração progressiva do sistema exige, por exemplo, que em determinado lugar (em mãos dos **inimigos**), de

<sup>3</sup> Isto é, não se levando em conta os pedidos e reclamações dos "inimigos" e dos "indiferentes".

---

posição geográfica e econômica favorável, se crie uma escola polivalente — se se quer escoar a produção de alunos oriundos das escolas primárias de municípios **amigos** e se, na outra extremidade da cadeia educacional, se deve alimentar regularmente um colégio construído numa cidade **amiga**. São os fluxos educacionais que, de modo crescente, vão comandar a expansão do sistema.

c) A determinação desses fluxos e de sua evolução provável ou desejável exige por sua vez a criação — ou o reforçamento — do aparelho de planejamento (com seus anexos: serviços de estatísticas, de pesquisas, etc.) das Secretarias, e a instauração de conexões orgânicas entre ele e os demais órgãos, internos e externos. Insensivelmente, passa-se de um planejamento ideológico — mais exatamente, do uso verbal e incontrolado da palavra **planejamento** — para uma programação efetiva, em que a pesquisa, anteriormente localizada em órgãos cartoriais e pachorrentos — ou apenas capazes de trabalhos acadêmicos — torna-se o pivô do sistema.

d) Acreditamos que alguns Estados — os **bons** evocados na introdução — tenham chegado à fase b, alguns à fase c. Assim se verifica a passagem progressiva de sistemas educacionais **voltados para si mesmos** — isto é, produto de determinados privilégios, que, por sua vez, se reforçam constantemente — para sistemas voltados para o **público em geral**. Há de observar, porém, que tal progresso não resulta, forçosamente, numa educação adequada às exigências do desenvolvimento. Embora voltada, genericamente, para o desenvolvimento — e, concretamente, para o desenvolvimento cultural e político — a democratização das oportunidades de ensino não significa que elas sejam distribuídas conforme as necessidades econômicas futuras. Tal adequação assinala uma última fase, a qual, até o momento, nem mesmo o sistema federal de ensino tem plenamente alcançado.

Voltando à situação atual de alguns Estados, constatamos que, neles, a decolagem do sistema educacional é inexistente ou ambígua. Na ausência ou na insuficiência de pressão externa, demográfica e política (crescimento de estratos sociais capazes de barganha política), não adianta muito propor sua reformulação racional: a começar pelo ápice, a Secretaria de Educação e Cultura, pois o sistema tende a manter-se por um movimento de *feedback*. Em outras palavras, só se pode pretender reformar, pragmaticamente e não apenas no papel, o sistema que já tenha decolado, ou, ao menos, esteja a ponto de decolar.

Mas, repetimos, dois terços dos Estados parecem ter logrado essa fase de decolagem ou pré-decolagem. Nessas condições a morosidade que se observa na mudança das Secretarias não ocorre essencialmente do privatismo dos sistemas educacionais locais.

---

Mas não será que subestimamos a importância de outro fator sócio-institucional, a inércia da burocracia? Não vem essa inércia limitar o alcance do *take-off* racionalizador?

A burocracia caracteriza-se, essencialmente:

a) pela dificuldade ou impossibilidade, numa organização complexa, de os atores menores (e, não raro, também os maiores) captarem a significação global do **projeto** que serve essa organização, isto é, perceberem a multiplicidade das tarefas envolvidas na realização do projeto, as inúmeras conexões verticais e horizontais existentes entre elas, o fato de que cada um se acha, funcional e hierarquicamente (e cada vez mais à medida que cresce a organização), confinado dentro de um setor mais ou menos estreito — tudo isso obscurece a compreensão da atividade de conjunto e, eventualmente, da própria razão de ser dessa atividade;

b) pela extensão da escala hierárquica, a qual, mesmo quando oferece razoáveis oportunidades de mobilidade vertical, torna a maior parte dos agentes marginalizados e impotentes, no tocante à tomada das macro-decisões.

Nessas condições, os agentes não se sentem associados ao projeto coletivo, e enveredam por comportamentos negativos de rotinização, retratação, sabotagem. Paralelamente, a autonomia de cada agente cresce dentro da própria dependência: aumentando cada dia o número de canais intermediários entre dois pontos quaisquer do sistema, as ligações entre eles se fazem mais precárias — verifica-se uma degradação (uma **entropia**) constante da informação, bem como uma dificuldade cada vez maior em avaliar a realidade da execução das ordens, detrás do seu cumprimento formal.<sup>4</sup> Somando esses dois aspectos — desinteresse dos atores pelo projeto e possibilidade de fato de eles se **enquistarem** dentro do sistema —, compreende-se que a burocracia possa desempenhar um papel duplamente negativo, em relação aos próprios reformistas: primeiro, porque constitui — lá onde está florescente — um dos principais **objetos**, e dos mais difíceis a remodelar, sobre os quais deve incidir a reforma de uma organização; segundo, porque é um dos principais **obstáculos** a essa reforma. Em outras palavras, a burocracia representa um dos maiores empecilhos a sua própria superação, independentemente dos bloqueios que acarreta para outros aspectos da reforma.

Um dos principais efeitos dos curto-circuitos burocráticos é que anulam, ou freiam, consideravelmente, as possibilidades de atuação pessoal de responsáveis dinâmicos. Nas máquinas burocráticas públicas, o rendimento da organização quase que independe da personalidade dos principais titulares, não havendo muita diferença entre os desempenhos respec-

---

<sup>4</sup> Cf. Michel Crozier, *Le Phénomène Bureaucratique*, Press Universitaires de France, 1964.

---

tivos dos **bons** e **maus** elementos, em que pese as esperanças de mudança que suscita regularmente a nomeação dos primeiros.

Felizmente, o **fenômeno burocrático** não tem importância decisiva na maioria dos Estados; a complexidade interna das Secretarias não é, via de regra, suficiente. Excetuando-se São Paulo, Guanabara, Rio Grande do Sul e Minas<sup>5</sup> — e, num grau muito menor, Paraná e Pernambuco —, o que se verifica são aspectos adjetivos, não substantivos, da burocracia; por exemplo, o acúmulo de **papelada** inútil, o fato de os mesmos documentos voltarem várias vezes ao despacho das mesmas pessoas até se acabar o processo. O que, aliás, antes de constituir uma manifestação propriamente burocrática evidencia que as Secretarias de muitos Estados ainda estão numa fase intermediária entre a da organização **personalizada** — em torno de determinados indivíduos — e a da organização burocratizada. Mantêm-se aspectos personalistas dentro de um novo contexto, onde se exigiria a mecanização ou a descentralização de inúmeras decisões. Mas, justamente, a importância que conservam as pessoas, sobretudo os líderes, faz com que os curto-circuitos burocráticos sejam evitáveis ou limitáveis, dependendo de uma atuação mais enérgica desses líderes. Chegamos, pois, ao papel dos fatores sócio-psicológicos no tocante à reforma das Secretarias.

### Fatores sócio-psicológicos locais

Devemos distinguir duas categorias de fatores:

1. Os que são de natureza intermediária: em parte sócio-institucionais, em parte sócio-psicológicos.

2. Os que são propriamente sócio-psicológicos, ou seja: os que, nas motivações e atitudes dos agentes educacionais, assim como nas suas interações, são relativamente imprevisíveis, a partir da simples consideração do contexto institucional. Embora estreitamente vinculados aos elementos sócio-institucionais, não são, porém, a mera consequência deles; frente a determinada constelação institucional, ou a duas constelações semelhantes, a resposta dos atores — sobremaneira, dos atores-chave, como são os titulares das pastas de educação — podem variar consideravelmente. É que os atores podem mudar, assim como as interações em que se encontram envolvidos. Personalidade e interação são condicionadas pelo contexto institucional; mas, inversamente, dentro de certos limites e **sobretudo em determinados momentos** — de transição, de efervescência coletiva — uma liderança dinâmica pode influir poderosamente sobre as transformações em curso, e contribuir para a redefinição do contexto sócio-institucional. Até o momento, as eventuais possibilidades favoráveis do contexto institucional têm sido, em regra geral, exploradas de modo

---

<sup>5</sup> Por essa razão, as Secretarias desses estados são, de longe, as de mais difícil reestruturação...

---

escasso, devido notadamente à configuração dos grupos educacionais dirigentes.

Fatores Intermediários:

A) As modalidades de escolha dos responsáveis educacionais: conforme o ambiente seja clientelístico, transicional, racional, ela recairá sobre pessoas pertencendo a determinadas faixas, não apenas de *status* e funções sociais, mas também de temperamentos e personalidades individuais. A própria decisão de escalar um Secretário de Educação **técnico** ou **apolítico** e, além disso, **jovem**, **aberto** exprime uma preferência institucional da coletividade.

É claro que, sobre a base dessas orientações e limitações, a atuação dos líderes, no tocante à reforma das Secretarias, reforçará em ampla medida — porque o traduz — o peso, positivo ou negativo, dos elementos propriamente institucionais.

B) O poder dos responsáveis educacionais: ele não depende exclusivamente nem de suas qualidades intrínsecas nem das possibilidades operacionais de que dispõem, dentro e fora da Secretaria. Há de levar em conta, também, os modos segundo os quais o próprio fenômeno do poder está sendo encarado pela opinião pública:

a) A figura dos **donos do poder** assume particular relevância nos países latino-americanos. Trata-se, evidentemente, dos membros do executivo, o qual é visto pela opinião latino-americana como o poder por excelência. O poder de um Secretário de Educação, por exemplo, ainda é grande no Brasil de hoje, o que significa:

— que ele tem ampla margem de iniciativa e de decisão. O **poder legislativo** (os conselhos estaduais de educação, cultura e desportos) está longe de ter condições para competir com ele;

— que, se ele não utilizar as potencialidades que enfeixa, estas podem ficar subutilizadas ou inutilizadas: as sugestões ou decisões de outras pessoas não terão o mesmo peso, aos olhos da opinião pública em geral e dos educadores em particular.

b) Nas fases de transição rápida — muito mais rápida do que a que atravessaram os países europeus e os EUA — do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, do arcaico para o moderno, os indivíduos no poder sempre desempenham, ou, pelo menos, têm a possibilidade de desempenhar, um papel estratégico. Nessa situação fluida, a atuação de um pequeno grupo pode fazer com que o fiel da História se incline decididamente num certo sentido. Em outras palavras: num período de *social indecision*, onde o vácuo institucional é, ele próprio, institucional, apresentam-se possibilidades excepcionais de intervenção, para os líderes. Mas aqui já encontramos os fatores propriamente sócio-psicológicos: qual deve ser

---

a personalidade dos líderes educacionais e as relações existentes entre eles, para que a possibilidade de desempenhar um papel decisivo em benefício da mudança se torne efetiva?

### Fatores Sócio-psicológicos

Muito embora os responsáveis das Secretarias sejam escolhidos em função do contexto institucional local, não se pode concluir que sua atuação tenha uma orientação preestabelecida. Os limites a que estão submetidos não prefiguram rigidamente sua atuação, que pode situar-se bastante além, ou aquém, das expectativas coletivas a seu respeito. Por um lado, o temperamento, a formação de cada um já constituem fatores importantes em si. Por outro lado, sofrem um **efeito multiplicador**, positivo ou negativo, sob o duplo impacto: a) dos fatores dos quais acabamos de aludir; b) da configuração — do **sociograma** — do grupo de liderança; essa configuração, particularmente numa situação de transição, não é institucionalmente **dada**, inclusive porque o número dos cargos de responsabilidade, as relações informais — senão as explícitas no organograma — entre seus titulares, sua capacidade de atuação junto aos elementos liderados, tudo isso depende em ampla medida de uma tomada de posição do Secretário.

Quando existe, dentro e fora da Secretaria, o mínimo de racionalidade social capaz de assegurar o andamento dos propósitos reformistas, parece-nos que a configuração sócio-psicológica do *staff* deve ser a seguinte:

1. O Secretário não pode ser, apenas, **forte, dinâmico**. Deve ser, sobretudo, de certa maneira **empreendedor schumpeteriano**.<sup>6</sup> Ou seja: um homem capaz de despertar e combinar fatores materiais, homens e instituições, não apenas no âmbito dos planos e organogramas, mas na realidade do sistema. Não se trata, no sentido exato da palavra, de inovar, de inventar: esse papel cabe, principalmente, a outro elemento que evocaremos em seguida; mas de dinamizar potencialidades — elementos humanos,<sup>7</sup> prédios, equipamentos, verbas mal ou subutilizadas — e de conectar atividades ou órgãos já existentes, assegurando-lhes efeito multiplicador pelo fato deste entrosamento.

Em relação a este último aspecto, um dos fatos que mais causam espanto, no Brasil, de modo geral, e não só no âmbito das Secretarias

---

<sup>6</sup> Referindo-se à conceituação que o economista austríaco J. Schumpeter dava do empreendedor, por ele considerado como o agente dinamizador do processo de desenvolvimento capitalista.

<sup>7</sup> Existem numerosos técnicos em todas as secretarias de educação ou nos arredores, que, depois de terem feito cursos ou estágios de administração escolar, de estatística, de planejamento etc. nos Estados Unidos, na Europa, na Unesco, permanecem enquistados num rincão do sistema educacional — enquanto leigos da política educacional decidem sobre as reformas de estruturas ou planejamento.

de Educação, é a existência de paredes estanques entre atividades ou instituições que logicamente se completam, ou mesmo, só existem umas em função das outras. O problema, via de regra, não é de organogramas; estes asseguram um entrosamento funcional, não raro com grande luxo de pormenores. O fato, porém, é que cada setor tende a se isolar, a fechar-se em si mesmo. Seu funcionamento torna-se, pois, formal, seja qual for a qualidade dos seus agentes, sua consciência profissional: a atividade se exerce no vazio, limita-se a atender a exigências legais. Essa autonomização, que não é senão uma forma de alienação, tem várias causas, cuja análise pormenorizada não podemos fazer aqui. Basta assinalar a mais importante, que reencontraremos ao tratar dos modelos racionalizadores de inspiração ideológica: várias das atividades ou órgãos a entrosar, bem como o próprio entrosamento, têm sido equacionados, até o momento, num contexto em que não havia — nem sociologicamente (a clientela escolar **real**<sup>8</sup> era reduzida) nem economicamente (as exigências do desenvolvimento eram fracas) — necessidade de uma expansão considerável e racional do sistema educacional. Nessas condições, os instrumentos dessa eventual expansão — por exemplo, os órgãos de estatística e planejamento — só podiam ser, eles próprios, um tanto ideológicos. Antecipando-se a exigências concretas, vividas pela consciência coletiva, ou, ao menos, por parcelas ponderáveis da opinião pública, flutuavam à procura de uma justificativa real, não apenas legal, de sua atividade — ou, na maioria dos casos, caíam numa rotina desprovida de sentido. Não tendo preocupações de rendimento efetivo, não experimentavam nem a necessidade de uma atuação flexível, diversificada, nem a necessidade de uma colaboração estreita com os demais órgãos.

Um bom exemplo dessa segregação das atividades reside na justaposição, que frequentemente se verifica, entre os **órgãos de informação e elaboração estatística, os órgãos de planejamento, os órgãos de decisão e execução** da política educacional. Logicamente, a estatística deveria alimentar as projeções do planejador<sup>9</sup> — ela constitui o patamar imprescindível dessas projeções. Por sua vez a reflexão do planejador só tem sentido se inspirar de fato a política educacional. O que acontece, porém, é que o trabalho estatístico se torna seu próprio fim: quer seja realizado no âmbito da própria Secretaria, quer esteja a cargo de um setor do Serviço Estadual do IBGE, fazem-se estatísticas para fazer estatísticas,

<sup>8</sup> Isto é, capaz de exercer uma pressão sociopolítica sobre os responsáveis do sistema educacional no sentido de conseguir vagas e bolsas de estudos.

<sup>9</sup> Essas projeções devem também se alicerçar em pesquisas qualitativas e quantitativo-quantitativas. Infelizmente, o mesmo enquistamento que caracteriza o trabalho dos órgãos estatísticos se verifica em relação aos outros órgãos de pesquisas. Temos, assim, uma pulverização geral: a pesquisa estatística ignora a pesquisa não-estatística (ou não exclusivamente estatística) e reciprocamente (o que acentua o caráter gratuito do trabalho dos estatísticos, já que não estão concitados a procurar os dados que interessam aos especialistas em pesquisas educacionais); finalmente as duas pesquisas ignoram o planejamento.

---

quando muito para atender aos pedidos **ocasionais**, esporádicos de eventuais consumidores. As estatísticas estão à **disposição do público**, mas não elaboradas para **determinados públicos**. Nestas condições, o trabalho se torna rapidamente acadêmico, sejam quais forem os propósitos iniciais que deram à luz o órgão estatístico: fazem-se recenseamentos inúteis, e inversamente, dados de suma relevância para a análise e a expansão racional do sistema educacional deixam de ser pesquisados.<sup>10</sup> Quanto ao planejamento, já enfraquecido pelo fato de não poder apoiar-se num aparelho estatístico vigoroso, torna-se uma atividade mandarinal, na medida em que suas recomendações não são seguidas pela máquina executiva da Secretaria. O requinte dos modelos, antes de significar sua inserção numa práxis educacional, testemunha sua impotência: os planejadores podem propor tudo, já que nada — ou pouco — será encampado. Poderíamos citar o caso de determinado Estado, dos mais desenvolvidos, em que há justaposição mera e simples entre o CEE — onde se encontram os planejadores — e a Secretaria, que leva a cabo as tarefas corriqueiras. Os exercícios de estilo dos primeiros despertam, é claro, o **grande interesse** da Secretaria, mas as coisas ficam nisso. Dessa forma, não existe, até o momento, nenhuma mediação, fora de um diálogo acadêmico, entre o sonho e o dia-a-dia.

Pode-se tratar não apenas de conectar funções ou órgãos, mas de detectar — ou mandar detectar — as falhas de tal ou qual elo da corrente. É muito freqüente a não percepção dessas falhas, que tornam as atividades dos outros elos inócuos ou contraproducentes; principalmente quando a deficiência se encontra na base da pirâmide.

Citemos dois exemplos:

a) Vimos que o planejamento tem sua infra-estrutura na estatística. Mas os planejadores, se reclamam em geral o número insuficiente de dados, raramente se dão ao luxo de pesquisar se estes dados não pecam qualitativamente; de indagar qual o modo de colheita na base, a capacidade dos coletores, o significado que, dentro do seu contexto cultural, os entrevistados dão às suas respostas.

b) É capital cada Estado ter uma boa rede de supervisão primária, mas é capital também que os principais destinatários desse investimento — as professoras leigas — tenham o mínimo de capacitação **inicial**, que lhes permita absorver a orientação das supervisoras. No entanto, em vários Estados, se formam<sup>11</sup> supervisoras, de boa qualidade e em quantidade razoável sem que se cuide (ou sem que se cuide suficientemente), ao mesmo tempo, de cursos de treinamento<sup>12</sup> para as leigas que terão

---

<sup>10</sup> Isso, na melhor das hipóteses: ainda há de levar em conta os erros factuais dos levantamentos estatísticos.

<sup>11</sup> Ou se manda formá-las em outros estados.

<sup>12</sup> Tipos PAMP ou INEP.

---

ulteriormente, de ser orientadas na classe. A supervisão torna-se, assim, uma superestrutura sem infra-estrutura.

Frente a esses e outros enquistamentos de desperdícios, ao esbanjamento de capacidade intelectual, é que se deve manifestar a atividade mobilizada do Secretário.

2. O sistema educacional deve contar com a colaboração de um **conselheiro informal**, um tanto na moda do **legislador**, segundo J. J. Rousseau: ou seja, de um educador de grande vulto, também planejador (ou com matizes de planejador), o qual, desfrutando a confiança pessoal do Secretário, possa influenciar a expansão do sistema dentro de uma perspectiva global, a médio e longo prazo. Esse elemento não deve ter nenhuma responsabilidade executiva: só a disponibilidade em relação a preocupações e tarefas imediatistas; portanto, a possibilidade de ignorar ou desprezar as inúmeras pressões que se exercem sobre o executivo é que pode garantir uma visão ao mesmo tempo sintética e futurista.

Evidentemente, a falta de poder executivo direto do **conselheiro informal** pode limitar o alcance das suas sugestões, facilitar seu engavetamento ou distorção. Lembremos, porém, que raciocinamos dentro da hipótese de um Secretário **schumpteriano** decidido a encampar o máximo, politicamente possível, dessas sugestões.

O ideal é que o conselheiro do sistema seja também membro, e animador, do Conselho Estadual de Educação, podendo este, nessas condições, desempenhar o papel que lhe atribui a LDB, no tocante às diretrizes pedagógicas, administrativas e de planejamento.

3. Os elementos que compõem a Assessoria de Coordenação e Planejamento<sup>13</sup> devem possuir, em algum grau, as qualidades de imaginação do **Conselheiro**, e as de organização do Secretário. Não de constituir um elo permanente entre as instâncias de reflexão e de decisão; sua natureza e sua atuação devem ser, pois, mistas, ambíguas no bom sentido. Por um lado, a Assessoria não pode ser um simples serviço de pesquisas,<sup>14</sup> do qual essas instâncias exigiriam apenas informações ou trabalhos de pormenorização de macrodecisões já tomadas; há de contribuir na elaboração das próprias macrodecisões, em particular de fazer o trabalho de **programação**, do qual o **planejamento** só pode esboçar o quadro. Por outro lado, a Assessoria deve ser também de coordenação, no sentido de contribuir para a implantação das novas estruturas exigidas pela expan-

---

<sup>13</sup> Especialista(s) em administração do sistema de ensino (em vez de administradores escolares, restritos ao âmbito das escolas), economista(s) da educação, estatístico(s); auxiliares de levantamentos.

<sup>14</sup> Ela deve incluir um serviço de estatísticas, mas não de reduzir a ele. Nos estados menores, ou pouco desenvolvidos, esse serviço pode ser de estatísticas e pesquisas, não havendo necessidade de um órgão específico de pesquisas, que, nas atuais condições, só poderia funcionar de modo "cartorial".

Há de distinguir, assim, a Assessoria de Coordenação e Planejamento propriamente dita, e uma subassessoria, cujo chefe (o estatístico, principal ou único) deve ser também membro da Assessoria.

---

são e racionalização do sistema: inventando mecanismos de ajuste, cada vez que a lei de reestruturação da Secretaria se revela geral ou imprecisa demais; zelando pela execução dos planos, e a avaliação contínua dessa execução.

O equilíbrio entre reflexão e capacidade decisória<sup>15</sup> é difícil de ser encontrado em **cada** elemento da Assessoria, considerado individualmente, mas o conjunto pode alcançá-lo, na medida em que seus dois pólos — o especialista em administração dos sistemas de ensino e o estatístico-chefe — possam assumir os dois papéis-chave: o primeiro, de elemento **sobretudo** reflexivo (o que implica sólida cultura sociológica e pedagógica); o segundo, de elemento **sobretudo** decisório (o que implica *back-ground* administrativo, mais limitado, porém mais pragmático do que o do primeiro elemento). É ponto pacífico que essa dualidade de orientação deve ser apenas esboçada, e não pode, em hipótese alguma, ficar expressa no regulamento da Secretaria. O essencial é que os principais membros da Assessoria tenham, além da sua qualificação fundamental, matizes de outras qualificações, conseguidas através de uma formação regular ou não.

4. Quanto aos diretores de departamento e serviços autônomos, é indispensável que sejam estreitamente associados à elaboração das diretrizes pedagógicas, da reestruturação administrativa e do planejamento; isto é, que sua dedicação decorra não apenas da boa vontade ou da rotina, mas também da compreensão sintética que possam ter do sistema e da legitimidade das reformas encaradas.<sup>16</sup> Essa mobilização permanente tem, porém, dupla finalidade: o que importa não é apenas a seriedade, a originalidade das sugestões que podem fazer tais elementos, mas também a perseverança que demonstrarem na perseguição dos objetivos decididos em comum. Aqui, regularidade administrativa, continuidade dos esforços têm maior significação ainda do que a capacidade intelectual ou decisória.

### Deficiências dos modelos racionalizadores

Mas os vários tipos de resistências ou obstáculos internos à mudança não teriam tanto peso se os **modelos racionalizadores** propostos aos responsáveis da SEC fossem mais convincentes. Até hoje, não surgiu nenhuma fórmula de assistência técnica, brasileira ou brasileiro-estrangeira, capaz de motivar uma adesão durável — uma vez passado o primeiro momento de entusiasmo, aparente ou real, que acompanha o desencadeamento

---

<sup>15</sup> Não se trata, é claro, do próprio momento da decisão — ou ainda, da decisão em última instância: esta cabe ao Secretário.

<sup>16</sup> Veremos, na III Parte, a importância de Colóquios destinados a tornar transparentes, para o maior número possível de agentes de cada sistema (e não só para os principais), o funcionamento atual e as reestruturações desejáveis desse sistema, os princípios e objetivos em que se devem basear.

---

dos propósitos mudancistas. As fórmulas oferecidas pecam quer pelo fundo, isto é, pelo conteúdo dos projetos propostos; quer pelo modo da sua apresentação e discussão, quer pelo fundo e pela forma.

Não podemos entrar na análise dos inúmeros modelos que têm sido propostos. Examinemos apenas as orientações fundamentais em que se inspiram:<sup>17</sup>

### O Dogmatismo Ideológico

Todo modelo de reforma de uma Secretaria possui, é claro, uma conotação ideológica: ela evidencia os interesses de determinados grupos, sua formação cultural, as limitações dessa formação. Chamaremos, porém, de **modelos ideológicos**, num sentido mais restrito, os projetos de racionalização dos sistemas de educação que tenham as seguintes características:

A) Inspiram-se em concepções globais, geralmente explícitas, do homem e/ou da sociedade, tomados genericamente; ou do homem ou da sociedade de determinado país, região, continente. Essas concepções, por sua vez, podem:

- Ou refletir a adesão a valores transcendentais (religiosos, filosóficos, morais),
- Ou basear-se em atos, encarados à luz de uma análise sociológica e/ou histórica, econômica, política, geográfica, de caráter geral, mesmo quando invoca alguns dados mais pormenorizados, o que torna dúbia a cientificidade de tais concepções, que procuram freqüentemente forçar ou distorcer os fatos, lançando mão de generalizações apressadas na base de dados não só parciais como insuficientemente analisados. Por exemplo, alguns arautos da LDB querem vislumbrar, em simples tendências ou necessidades limitadas da evolução brasileira, rumos irresistíveis ou exigências radicais; lá onde a realidade aponta para uma **descentralização adjetiva**, postulam que ela exige a constituição de sistemas estaduais autônomos, ou uma **descentralização substantiva**.
- Ou comportar, simultaneamente, referência a valores transcendentais e a fatos.

B) Na base dessas concepções, os projetos educacionais são também globais nas suas pretensões, e gerais, pouco objetivos, na sua formulação. Querem abarcar a totalidade do campo educacional: finalidades da educação, e de cada nível escolar em particular; metas<sup>18</sup> a adotar; conexões

---

<sup>17</sup> É claro que um mesmo modelo pode basear-se em várias orientações, ainda que não sejam perfeitamente compatíveis entre si.

<sup>18</sup> Geralmente qualitativas; mas pode haver — e há cada vez mais, em função da moda do planejamento — indicações quantitativas, inclusive pormenorizadas. Só que as referências numéricas dos ideólogos, de modo geral, sobre não merecer uma confiança irrestrita (por ser de segunda, de terceira mão), não constituem um aspecto central do seu pensamento: destinam-se, sobretudo, a fornecer um alicerce, mais ou menos científico, a idéias e aspirações prévias, a justificá-las.

---

e estabelecer entre os níveis; modalidades de financiamento do ensino; a participação que nele deve ter a esfera privada; no caso de um país com estrutura política federal, responsabilidades que devem caber aos vários âmbitos — mas tudo isso em termos que dificilmente permitem uma discussão relativamente técnica.

C) São projetos poucos flexíveis, que não procuram adaptar-se à realidade, antes pretendendo dominá-la. Essa rigidez é natural, ao se tratar de projetos inspirados na consideração de valores transcendentais. Quanto aos projetos parciais ou pretensamente baseados nos fatos, o transtorno ou a simplificação que tal análise impõe à realidade — ou à ignorância da sua verdadeira natureza — redundam no mesmo dogmatismo. Acresce, em ambos os casos, que as concepções ideológicas, no sentido preciso que adotamos, geralmente evidenciam, melhor do que as simples atitudes ideológicas, interesses sócio-econômicos subjacentes, podendo constituir, inclusive, racionalizações sistemáticas desses interesses. Nessas condições, não há de estranhar que o aspecto transcendental e o aspecto muito terrestre de determinadas ideologias se manifestem no mesmo sentido, de intransigência em relação à realidade que se pretende transformar.

Surge assim a vontade de impor determinadas instituições, ainda que não estejam bem acolhidas ou caiam na indiferença geral. Essa derrota aparente não desanima os ideólogos: objetarão que os atores sociais não estão suficientemente amadurecidos para entenderem seu **verdadeiro** interesse e que a progressiva colocação em órbita de instituições consoantes com a ideologia deve, exatamente, facilitar essa aproximação. Trata-se, pois, de **forçar** (um pouco no sentido em que Rousseau dizia que se devia **forçar** os homens a serem livres) o advento das medidas contidas na ideologia. Às vezes se admite, é verdade, que esse advento deve ser flexível. Inclusive a própria flexibilidade pode se tornar a categoria ideológica máxima. É o que ocorre por exemplo com a LDB, que faz da flexibilização e da adaptação das diretrizes educacionais nacionais, nos níveis regional, estadual e municipal, sua panacéia. Trata-se, porém, de uma flexibilidade mais ou menos **outorgada**, que os beneficiários nem sempre reivindicam.<sup>19</sup>

Isso não quer dizer que os fatores ideológicos sempre desempenhem um papel negativo, na reformulação de uma instituição. Devemos distinguir entre a ideologia como concepção, isto é, como teoria já cristalizada — cujo dogmatismo cresce à medida que a evolução da realidade a divorcia dessa realidade — e o **impulso ideológico**, que a deu à luz. Esse impulso, na verdade, é muito mais mito que ideologia, sendo que se prende não a idéias claras e distintas, mas a **imagens** poderosas, de teor emocional, que mobilizam tal ou qual grupo — ou a opinião em conjunto — num certo

---

<sup>19</sup> Ver a IV Parte deste trabalho

---

sentido. Como bem mostrou Georges Sorel,<sup>20</sup> nada grande no mundo se faz sem o recurso do mito, que pode ser definido como uma ideologia nascente.<sup>21</sup>

É verdade que o mito e os *slogans* em que se exprime podem, como a ideologia, bloquear os intuitos reformistas, quando a consciência mítica se recusa a admitir na discussão um mínimo de racionalidade, chegando eventualmente a negar todo e qualquer diálogo. Essa cegueira dificilmente pode ser combatida no auge da ação, isto é, enquanto os principais obstáculos não tiverem sido removidos. Depois dessa derrocada intervém, entretanto, um momento de desorientação, devido à fraqueza intelectual do mito, que contrasta com as minúcias e o bizantinismo da ideologia. Esse momento deve ser aproveitado para levar à formulação das reformas, à pormenorização do seu conteúdo, num terreno técnico.

É essencial, porém, que:

- O apoio popular — e dos políticos — permaneça sempre presente. O que, por sua vez, supõe que:
- As **grandes orientações** da reforma pretendida se enquadrem nas linhas que prefigurava o mito — do contrário o apoio popular definha, e a reforma se esvazia no formalismo dos decretos e organogramas. O que nem sempre entendem os tecnocratas, conforme veremos.

O papel do impulso ideológico é particularmente importante nos países em vias de desenvolvimento. O *take-off*, a **arrancada desenvolvimentista**, implica, em todos os setores da vida social — econômico, social no sentido amplo, político, educacional — mudança de atitudes muito mais radical do que as periódicas remodelações de expectativas e comportamento necessários, nos países desenvolvidos, para acompanhar as sucessivas etapas da revolução industrial. A **colocação em órbita** é mais difícil, por definição, do que o progresso dentro da órbita. É conveniente, pois, que mitos vigorosos possam mobilizar e canalizar a consciência coletiva, para desencadear a vontade efetiva — e não mais a simples veleidade — de reforma. Esses mitos, no campo educacional, se ligam a palavras como **desenvolvimento integrado, planejamento, operação-productividade, educação funcional dos adultos**.

## O Formalismo Tecnocrático

A) Por não acreditar na especificidade dos problemas educacionais, ou por postular que a eventual especificidade do seu **conteúdo** não deve

---

<sup>20</sup> Em *Réflexions sur la violence*.

<sup>21</sup> O que não significa que ele sempre se desenvolva em ideologia propriamente dita.

---

acarretar nenhuma particularidade quanto à **forma do seu tratamento** — o tecnocrata proclama que a reorganização de uma Secretaria de Educação não é diferente de qualquer outro problema de organização. Não exigiria métodos e técnicas específicas: a rigor, qualquer técnico treinado em administração geral poderia, mediante rápida adaptação a esse **pormenor** que é a realidade educacional, assumir macrodecisões nesse campo, ainda que sua carreira progressa se tenha desenrolado na Viação ou na Justiça. A administração é uma só, e a ciência da administração admite como única diferença (e ainda, muita relativa) a da administração pública e da administração privada.

Até esta última diferença está sendo esquecida pelas empresas privadas de planejamento que, não raro, as SEC contratam para “pôr a casa em ordem”. A reputação de eficácia dessas firmas — geralmente granjeada na região Centro-Sul, em empreendimentos totalmente alheios à educação — permite que seus peritos, uma vez no Estado longínquo, do Norte ou do Nordeste, que têm como tarefa **redimir**, nem se dêem ao luxo de sair da Capital.

B) Isso nos leva a outro ponto: a ignorância, ou o desprezo, em relação a peculiaridades sócio-históricas da comunidade da qual se trata de melhorar o sistema escolar. A razão tecnocrática é intemporal: se tal ou qual medida de reestruturação da SEC se lhe afigura intrinsecamente válida, não se importa muito por sua viabilidade política, ou sociológica. Admite implicitamente que esse valor imanente é o suficiente para acarretar, desde já, não só o consentimento dos espíritos como comportamentos efetivos de mudança.

A tecnocracia torna-se assim uma maneira — requintada, já que, teoricamente, opõe ao idealismo a **lição dos fatos** — de moralismo abstrato. Invoca constantemente o **dever-ser**: o Secretário **deveria** fazer isso ou aquilo: recusar as injunções dos políticos, eliminar de um golpe todos os inspetores locais de ensino, reformular radicalmente os critérios de atribuição das bolsas de estudos, fundar ou multiplicar departamentos dentro da SEC.

É claro que não se trata de capitular perante os fatos, de considerá-los intangíveis, ou sucetíveis, apenas, de mudança espontânea: há de neles intervir, de provocar a mudança — mas a partir das linhas de força e das probabilidades de êxito sugeridas pela própria realidade a transformar. O que implica, simultaneamente, duplo equacionamento: determinação das condições ideais de funcionamento dos sistemas locais; estudo de suas condições empíricas e da provável evolução — em função, inclusive, das mudanças que se pretende imprimir. Há de prever distorções, deturpações que resultariam de uma aplicação rígida de normas racionalizadoras. Tomando um só exemplo: de que adiantaria, no Estado do Piauí, forçar desde já uma descentralização interna do sistema educacional — criando

---

por exemplo delegacias regionais de ensino, dotadas de amplos poderes — se não existe (e não existirá antes de algum tempo) pessoas para acionar eficazmente os novos órgãos, que, nessas condições, só poderiam ser meramente clientelísticos?

Impõe-se, pois, um vaivém entre a **Razão Tecnocrática** e a **Razão Sociológica**. Isso implica, não a eliminação dos tecnocratas — que, um pouco em toda parte, vêm colaborando com as Secretarias — mas sua integração em equipes capazes de uma abordagem mais abrangente. Voltaremos ao problema dessas equipes, da sua composição, de suas vinculações com outras equipes, das modalidades institucionais<sup>22</sup> que supõe sua atuação adequada.

As duas primeiras características implicam uma terceira: subestimando o tecnocrata o peso específico da realidade educacional e de seu contexto sociológico, não vê ele a necessidade de os educadores desempenharem papel essencial no planejamento da expansão da rede educacional. Acreditam que tal planejamento pode ser feito de fora para dentro, ou seja, pelo órgão central — federal ou estadual — de planejamento, que, nessa perspectiva, não deveria limitar-se a orientar os planos dos órgãos setoriais e assegurar a compatibilização intersetorial, mas teria a seu cargo o próprio conteúdo dos planos, passando os diversos órgãos setoriais à categoria de **fornecedores** de informações para o planejamento central e de **executores** dos planos decididos acima e fora do seu âmbito. O que, em termos de reestruturação das Secretarias de Educação (ou do Ministério da Educação), significa a redução do seu aparelho de planejamento a uma simples **antena** do planejamento global, a uma engrenagem coletora e transmissora. Às vezes vai-se ainda mais longe: para que a coleta dos dados e a transmissão das diretrizes não sejam desvirtuadas, sugere-se a presença, em cada órgão setorial, de um (ou vários) agente do planejamento central, isto é, a constante fiscalização de toda a máquina do Estado por um superórgão.

Sem advogar mera e simplesmente, como alguns educadores, que o **planejamento da educação é tarefa dos educadores** — o que limitaria a função do órgão central de planejamento à mera compatibilização dos planos setoriais,<sup>23</sup> é difícil admitir o imperialismo do Plano. Reconhecemos que as preocupações de planejamento não são naturais à maioria dos educadores e que, abandonados a si mesmos, correm o perigo, frequentemente comprovado, de não fazer planejamento nenhum, ou um planejamento apenas verbal, ou utópico; ou, ainda, um simples arranjo político — verdadeira colcha de retalhos — entre as exigências contraditórias

---

<sup>22</sup> Nos vários âmbitos (federal, regional, estadual, municipal) e entre esses âmbitos.

<sup>23</sup> Excluiria até a orientação desses planos pelo planejamento central, ou seja, a fixação por este de prioridades, prazos e processos.

---

dos vários subsetores educacionais. Resultado, e ao mesmo tempo fator agravante dessa situação, não são eles capazes de montar por conta própria uma máquina eficiente de planejamento. Por isso tudo acreditamos que o planejamento central e seus tecnocratas terão de se manifestar no âmbito de cada Secretaria (ou Ministério), para contribuir à “colocação em órbita” dos seus instrumentos e mecanismos de planejamento — e, de modo mais geral, da sua reforma administrativa. Isso, porém, no sentido não de coibir-lhe a autonomia mas de permitir que esta se desenvolva através de propostas originais, referentes, em particular, aos aspectos qualitativos do planejamento.<sup>24</sup> O interesse verdadeiro do planejamento central é dispor de um **interlocutor válido** em todas as Secretarias, não robôs dóceis. Estes não lhe poderiam transmitir o sentido da viabilidade — sociológica, política e propriamente educacional — das metas quantitativas que encara, e que, levando em conta só os recursos financeiros disponíveis, muitas vezes parecem de fácil execução, sem forçosamente sê-lo na prática; nem reciprocamente, sugerir as medidas de real exequibilidade no âmbito educacional, ou escolher entre as que o planejamento central pode julgar desejáveis, ou, ao menos, aceitáveis, tendo em vista as necessidades e possibilidades da unidade político-econômica considerada.

Infelizmente, os tecnocratas não se dão sempre conta do seu próprio interesse. Daí seu descuido em prover o setor educacional com instituições capazes de **resistir** ao que as exigências e projeções iniciais do Plano podem comportar de mecânico, ou mesmo de simplório, e de permitir que as propostas finais, por terem sido elaboradas na base de um constante diálogo, possam encontrar a adesão efetiva de todos e constituir um compromisso com o futuro educacional. Aqui, também, a racionalidade tecnocrática deve ser integrada numa racionalidade mais ampla, e por ela orientada.

## O Reformismo Utópico dos Educadores Puros

Caracterizam-no, simultaneamente:

a) A ênfase dada ao conteúdo educacional, quer se trate das diretrizes e normas pedagógicas, ou de metas ambiciosas em tal ou qual campo (ensino primário, educação funcional dos adultos, ginásio para o trabalho), conforme os pendores de cada um.

b) A relativa ignorância — não raro o desprezo — da necessidade, da natureza, das modalidades, dos instrumentos e das condições administrativas, financeiras do planejamento.

---

<sup>24</sup> Que não são apenas pedagógicos, mas também administrativos.

c) A ignorância dos mecanismos e processos, que, independentemente mesmo da existência de um aparelho de planejamento, poderiam melhorar o rendimento rotineiro da máquina educacional.

d) A despreocupação correlativa em relação aos custos das medidas propostas e, de modo mais geral, aos meios de alcançá-los.

e) A crença implícita ou explícita de que os gastos educacionais têm prioridade sobre os de qualquer outra área, e nunca podem ser exagerados. Nessa perspectiva, o desenvolvimento educacional aparece como a chave dos outros: melhorada a educação, todo o resto deveria automaticamente se expandir.

f) A incompreensão, igual à do tecnocrata, embora de sentido diverso, relativamente aos fatores sócio-institucionais e sócio-psicológicos suscetíveis de temperar o ímpeto e a intransigência dos intuítos reformistas.

g) Conseqüentemente, a rigidez em relação à situação educacional atual, da qual se costuma lamentar a não adequação aos valores, fins e normas proclamados.<sup>25</sup> Por exemplo, critica-se o fato de que as escolas normais não preenchem sua finalidade teórica,<sup>26</sup> que é de fornecer, essencial ou exclusivamente, professores primários — mas pouca gente se dá conta de que essas escolas desempenham um papel indispensável à comunidade, na medida em que representam, de fato, uma variedade de escola secundária comum,<sup>27</sup> com matizes profissionalizantes e um diploma final em que os estudantes e suas famílias vislumbram um **bilhete de seguro**. Em vez de propor medidas drásticas, e pouco exequíveis<sup>28</sup> para adequar os valores reais aos valores ideais, seria melhor admitir a realidade, e se empenhar para que as verdadeiras professorandas tenham a oportunidade de receber uma formação também verdadeira.

Esses aspectos negativos não configuram, é claro, senão um **tipo ideal** — raramente alcançado na realidade. O que há de fato, em muitos educadores, é uma certa tendência à utopia, à prevalência dos fins sobre os meios, e dos fins educacionais sobre os outros fins. Nenhuma reorganização racional das Secretarias pode ocorrer, nessas condições:

a) Dá-se, proporcionalmente, importância exagerada aos aspectos técnico-pedagógicos, em detrimento dos aspectos administrativos e de planejamento.

<sup>25</sup> É óbvio que essa crítica não se dirige aos estudiosos que, tal o Professor Anísio Teixeira, não se contentam em deplorar o descompasso, antes procurando discernir-lhe as causas sociais, econômicas, políticas, e sugerir reformas exequíveis na base dessa análise empírica.

<sup>26</sup> Já que nem todas as normalistas serão professoras, e que a preparação pedagógica é, via de regra, extremamente deficiente.

<sup>27</sup> Redução do número das escolas normais, imposição feita aos professorandos de assumir compromisso de ensinar determinado número de anos.

<sup>28</sup> Por exemplo: treinar intensamente, no 3.º ano normal colegial, ou nos meses que se seguem à formatura, as poucas (ou muitas, conforme os estados) normalistas que se destinam de fato ao magistério primário. E também as que, anos depois da formatura, decidirem nele ingressar.

---

b) Na falta dessa infra-estrutura, a expansão das próprias estruturas pedagógicas está constantemente freada.

As preocupações dos educadores, porém, têm certo cabimento: não faz sentido querer reformar as Secretarias de Educação, ignorando os aspectos propriamente educacionais do sistema que encabeçam. Sejam quais forem os objetivos **últimos** — sócio-econômicos, culturais — da educação, não se podem desprezar objetivos e meios didático-pedagógicos como a melhoria da relação professor-aluno, a formação e a reciclagem dos mestres do primeiro e segundo graus, bem como as modalidades de utilização dos meios audiovisuais. Na medida em que deixa de se apresentar como exclusivo, o enfoque educacional da educação se torna prioritário.

Chegamos assim a uma dualidade:

1. Os tecnocratas têm, freqüentemente, uma visão ampla, por um lado, dos **objetivos gerais** — sócio-econômicos, mas também culturais, cívico-políticos — da educação, e da hierarquia que entre eles deve existir; por outro lado, dos **meios** de reformular a **mecânica administrativa** de um sistema educacional. Eles vêem, portanto, o que há de mais geral e de mais especializado — mas falta-lhes a “intuição educacional” ou seja, a concepção dos **objetivos e meios intermediários**, principalmente os pedagógicos. Ora, só essa concepção é que pode orientar a estruturação do(s) departamento(s) técnico-pedagógico(s) das Secretarias.

2. Os técnicos com formação de educador evidenciam em geral as qualidades e defeitos simétricos.

Em que pese, porém, a essa oposição, tecnocratas e educadores evidenciam em comum dupla insuficiência:

a) Falta de percepção sociológica do contexto da educação.

b) Pouca capacidade em captar os anseios da base, na reformulação das Secretarias. No momento de propor reformas, não as debatem com um número suficiente de pessoas, não sabem mobilizar os elementos do segundo e do terceiro escalões para uma ampla discussão que permitiria a estes perceberem o fundamento das medidas propostas, eventualmente criticá-las e, no final, associar-se ativamente a sua promoção ou a outras medidas que resultariam da própria discussão. Essa carência de sensibilidade, é certo, não é idêntica nos dois grupos: nos tecnocratas de sua concepção implícita ou explicitamente aristocrática da assistência técnica; nos educadores exprime sua falta de visão global da Secretaria, e o fato de que, dentro dela, só se entrosam, via de regra, com as poucas pessoas afinadas com suas próprias preocupações pedagógicas. Seja como for, o resultado é o mesmo: os intuitos reformistas não encontram ressonância, mas apenas indiferença, quando não hostilidade.

É evidente que nenhuma reestruturação em profundidade das Secretarias pode ser concebida se não houver, por um lado, uma visão clara

e ampla de **todos** os objetivos do sistema educacional e de **todos** os meios imprescindíveis à sua consecução; e, por outro lado, compreensão sociológica do contexto e participação efetiva dos agentes concernidos, seja qual for seu grau de responsabilidade. No que tange a esses diversos aspectos, acreditamos que operações do tipo CEOSE<sup>29</sup> são de grande interesse, na medida em que permitem:

a) Abolir paredes, não raro estanques, entre os vários setores da Secretaria, e de modo mais geral entre as várias engrenagens educacionais do Estado analisado: a atuação de cada elemento, suas dificuldades, suas possibilidades de melhoria a curto, médio e longo prazos — tudo isso se torna transparente para um grande número de participantes, responsáveis atuais ou potenciais da educação local.

b) Tornar, assim, a totalidade do sistema e suas virtualidades presentes à mente de cada um deles.

c) Justificar, pois, aos olhos de todos, as reformas sugeridas pela equipe CEOSE. Essas sugestões baseiam-se, simultaneamente, sobre esquemas gerais e sobre a avaliação das necessidades e possibilidades estaduais, como aparecem através do diálogo com os educadores e planejadores locais. Os esquemas gerais dizem respeito aos mais variados assuntos: ensino primário e médio, educação de base, reforma administrativa da Secretaria, planejamento embora elaborados no Rio por uma equipe central, sofrem constantemente remodelação em função das lições trazidas de cada colóquio.

d) Suscitar, finalmente, um desejo efetivo de reformas. Cada colóquio permite constatar a passagem de um clima de ceticismo (na medida em que os colóquios estão vislumbrados, previamente, como uma ocasião de discursos e debates mais ou menos acadêmicos) para uma atitude de engajamento. Tal mutação faz do Colóquio uma espécie de **psicodrama**. O compromisso se manifesta de vários modos, desde o convite feito à equipe dos CEOSE de pormenorizar as sugestões elaboradas em comum, até pedidos de assistência direta em certos domínios (reforma administrativa principalmente).

É dentro de uma tal perspectiva que os peritos do CEOSE voltam periodicamente a cada Estado já visitado, para verificar quais as iniciativas concretas que foram efetivadas, ou poderiam sê-lo, em decorrência das recomendações orais e dos relatórios do grupo.

<sup>29</sup> Os "Colóquios sobre a Organização dos Sistemas Estaduais de Ensino", criados em 1966 pelo INEP, promovidos por uma equipe mista, incluindo técnicos brasileiros e da Unesco. A função essencial de tais Colóquios em "mobilizar" os sistemas de educação dos estados — mormente as secretarias que os encabeçam — nos sentidos apontados na introdução deste artigo. A mobilização decorre, basicamente da reunião, vários dias a fio, de pessoas que costumam ignorar-se reciprocamente (embora trabalhando lado a lado), e que tem assim a oportunidade de debates — ou de ouvir debates sobre todos os problemas do sistema educacional, e não apenas os que lhes dizem mais particularmente a respeito. Os CEOSE podem ser considerados como uma autocrítica dos sistemas locais, já que os participantes são os próprios responsáveis desses sistemas.

---

Parece-nos que chegou o momento, sobretudo nos lugares em que o trabalho passou da fase do **desbravamento**, para a de **consolidação**, de nele associar outras equipes que, tomadas isoladamente, apresentam geralmente uma ou outra das deficiências assinaladas. A alta tecnicidade evidenciada em determinados domínios por essas equipes só pode ser plenamente frutífera se for integrada a uma visão de conjunto dos problemas educacionais estaduais, bem como das suas inter-relações com problemas de outros âmbitos ou de outra natureza. Tal visão, acreditamos, já foi alcançada pela equipe CEOSE, que poderia, assim, exercer uma espécie de *leadership* intelectual sobre as outras formas de assistência técnica — o que não importa, é claro, em nenhuma subordinação hierárquica destas àquela. Colóquios agrupando, além da equipe CEOSE propriamente dita, elementos do Departamento de Recursos Humanos da SUDENE, do Instituto de Serviço Público da Bahia (ISP), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do Ministério do Planejamento, do Programa de Assistência Técnica aos Estados (PATE)<sup>30</sup> foram realizados nos estados do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Ceará.

É desnecessário salientar que tais colóquios também facilitam a superação do dogmatismo ideológico. Em particular na medida em que tornam clara a contradição, presente em muitos educadores, entre a ideologia descentralizada da LDB e atitudes centralizadoras não só herdadas do passado como reforçadas — e até certo ponto justificadas — pela evolução atual das relações entre a União e os Estados. Passemos a este último ponto.

### **Fatores sócio-institucionais que transcendem o âmbito estadual**

O fator principal reside nas incertezas que continuam pairando sobre as relações entre a Federação, as regiões, os Estados e os municípios, no tocante às responsabilidades educacionais de cada esfera. O problema é particularmente grave na área do planejamento educacional, isto é, saber qual a máquina de planejamento a montar, no Estado; se as competências e os campos de atuação respectiva da União e dos Estados — e também dos organismos regionais e dos municípios — não estão institucionalizados de modo unívoco e firme, capaz de garantir para o futuro um rumo relativamente definido.

Responder-se-á que essa definição está na LDB, que confere aos Estados o papel substantivo em matéria de planejamento, e à Federação

---

<sup>30</sup> Esse programa, promovido pelo Centro Regional de Pesquisas Educacionais de São Paulo, mantém equipes de educadores (até 4 ou 5 pessoas), durante o ano letivo, em vários estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Pela sua continuidade, bem como pela cultura, qualificação e dedicação dos membros das equipes PATE, esse trabalho vem registrando resultados muito bons — em que pese às limitações, já apontadas, dos educadores, quando ingressam nas áreas da administração e do planejamento.

um papel adjetivo: por um lado, de orientação geral e dentro do Plano Nacional de Educação (as metas quantitativas e qualitativas, critério de aplicação dos recursos fornecidos pela União), por outro lado, de auxílio técnico e financeiro, o que implica, por sua vez, que os organismos regionais não tenham, também, senão um papel supletivo, como representantes da União; e que os municípios, assim como as entidades particulares, sejam enquadrados, ao menos indiretamente, nos planos estaduais, tanto no que diz respeito à expansão das respectivas redes como no tocante aos currículos e à orientação pedagógica.

Acontece, porém, contra o dogmatismo ideológico, que as sugestões descentralizadoras da LDB nem sempre encontram receptividade no âmbito estadual: alguns Estados — a julgar pelas atitudes dos Secretários e dos membros dos Conselhos Estaduais de Educação — não querem ser **livres**. Quando a ideologia encontra boa acolhida, surge outro problema, simétrico: na medida em que a autonomia educacional dos Estados lhes está **outorgada** pela União, em vez de resultar de uma pressão irresistível que exerceriam sobre o Centro, corre a qualquer momento o perigo, prático senão teórico, de ser diminuída, distorcida, talvez negada. Nessas condições, o Estado que toma ao pé da letra as pontencialidades da Lei — algumas vezes isso ocorreu — arrisca-se a:

a) Montar uma máquina de planejamento ambiciosa demais em relação às competências de planejamento que a União está **realmente** disposta a lhe reconhecer.

b) Adotar planos que, com o correr do tempo, podem achar-se defasados em relação a novas orientações que prevalecem no nível da União, ainda que, no momento da sua elaboração, tais planos tenham obedecido às diretrizes do Plano Nacional. É que o Plano Nacional pode mudar — já mudou bastante, em particular por ocasião do seu enquadramento nos sucessivos planos nacionais de desenvolvimento global<sup>31</sup> — sem que os Estados possam invocar, de modo decisivo, orientações e compromissos anteriores. Com raras exceções, são fracos demais — financeira e politicamente, senão no âmbito restrito da doutrina educacional e da técnica do planejamento<sup>32</sup> — para opor-se aos ventos novos que sopram no nível da Federação. Esta pode, em determinado momento, adotar outras normas curriculares, sugerir ou mesmo prescrever terminantemente novos tipos de classes ou de escolas,<sup>33</sup> sem atentar para o fato

<sup>31</sup> O Plano Trienal 1963-1965, o Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG 1965-1966), o atual Plano Trienal (1968-1970) e sua ponta de lança, o Programa Estratégico de Ação.

<sup>32</sup> A equipe dos CEOSF encontrou, em alguns estados, equipes de planejamento bem estruturadas; e, nos Conselhos Educacionais, homens capazes de desenvolver de modo original as potencialidades curriculares e pedagógicas abertas pela LDB. A fraqueza dos estados não é sempre, pois, de ordem técnica, como se propala um tanto levianamente. O problema de autonomia estadual — em todos os campos, aliás, e não apenas na área educacional — é sobretudo de natureza política e financeira.

<sup>33</sup> Por exemplo o ginásio "polivalente" ou "compreensivo".

---

de que, no mesmo momento, alguns Estados possam estar empenhados na execução de um planejamento anteriormente decidido, e que correspondia a outra formulação do Plano Nacional. Nessas condições, boa parte do esforço anteriormente empreendido pode ficar perdida. Se se recuperar, será de modo penoso, difícil, através de acrobacias jurídicas e pedagógicas, que teriam sido poupadas se o planejamento estadual fosse realmente dono da sua própria área — a que lhe reconhece a LDB.

A situação é delicada, sobretudo para os Estados que, não sendo os maiores, vêm logo depois. Os Estados pequenos, ou de médio para baixo, é que não manifestam muito gosto pela liberdade que venham inculcar-lhes as instâncias federais. Inversamente, São Paulo e, até certo ponto a Guanabara (pela concentração de recursos humanos e financeiros, pela proximidade tradicional do poder central) podem resistir às pressões oriundas do âmbito federal.<sup>34</sup> Não só têm o gosto pela liberdade como, eventualmente, os meios de fazer respeitá-la: estariam em condição de barrar as tentativas da União, se esta quisesse, aberta ou tacitamente, mudar as regras do jogo e limitar uma liberdade (ou contestar algumas de suas conseqüências) anteriormente proclamada não só legítima como imperativa.<sup>35</sup> Todavia, Minas, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Bahia e Paraná não têm as mesmas possibilidades. O gosto pela liberdade, que evidenciam eventualmente, não pode alicerçar-se na possibilidade política e **sobretudo financeira**, de manter contra qualquer perturbação externa uma orientação anteriormente adotada.

O que está ocorrendo em relação às 5ª e 6ª séries primárias no Estado do Paraná é elucidativo. Sua expansão sistemática tinha sido planejada numa época em que não se dava a mesma ênfase de hoje à noção de escola **polivalente, compreensiva**, e para todo mundo, se possível. Mesmo que uma decisão federal não venha abruptamente — agora ou daqui a alguns anos — por termo à experiência das 5ª e 6ª séries, sua existência afigura-se, **desde já**, meio anacrônica — o que suscita, para o sistema educacional em conjunto, e para os pais e alunos em particular, uma infinidade de problemas sociológicos, psicológicos e econômicos. Por outro lado, é fácil perceber que a transformação das 5ª e 6ª séries em 1ª e 2ª séries ginásiais — fosse de ginásio **menor**, adaptado às exigências de cada ambiente, rural ou urbano — vai acarretar inúmeros problemas de pessoal, de orientação pedagógica, de locais.

Dir-se-á que as mudanças que ocorrem no desenrolar do planejamento não são específicas do Brasil. Isso acontece mesmo nos países como a França, onde o planejamento é objeto de uma elaboração cuidadosa e pormenorizada, implicando consideração de um número enorme

---

<sup>34</sup> O que não quer dizer, forçosamente, que usam essa liberdade.

<sup>35</sup> Pouco nos importa, no momento, o Ministério onde se originam — ou onde aparecem — essas pressões: MEC, MINIPLAN, Ministério do Interior.

---

de variáveis. Mas, no caso brasileiro, o problema não é esse: não decorre dos ziguezagues, inevitáveis, de **um** planejamento, mas da interferência exercida por determinado nível de planejamento — o federal — sobre outro nível, o estadual, cuja autonomia a LDB pretende sistematicamente incentivar. A dificuldade reside na discrepância entre a **ideologia** da descentralização educacional — inscrita na lei e objeto de inúmeros pareceres e pronunciamentos — e a **realidade**, senão da centralização, pelo menos de uma influência cada vez maior das **macrodecisões federais** sobre as **macrodecisões estaduais**.

Chegamos assim a uma conclusão paradoxal: tanto mais um Estado se esforça por cumprir as exigências da LDB, no tocante ao planejamento, quanto mais ele se expõe a uma penalidade implícita. A verdade é que, na atualidade brasileira, os Estados estão numa posição falsa: só poderiam enquadrar-se plenamente na LDB, e desenvolver-lhe as potencialidades, se a União pudesse limitar-se a um papel supletivo, de auxílio técnico e financeiro, e de indicação de grandes metas, que se contentariam em fixar aproximadamente percentagens a alcançar em determinado tempo, por **grau** de ensino, quando muito pelo **ramo**.

Talvez nem devesse sugerir orientações e fórmulas pedagógicas, a não ser em termos extremamente gerais, e que permitiriam a invenção flexível de inúmeras variantes.<sup>25</sup> Mas esse papel, ainda que as instâncias federais responsáveis consentissem em desempenhá-lo lealmente — e sabemos o que pode representar, para os espíritos mais abertos, a impregnação por uma tradição centralizadora multissecular — não parece coadunar-se com a evolução global da sociedade brasileira. Essa evolução se verifica no sentido do predomínio reforçado da União: ao mesmo tempo por antigas razões, como a necessidade de resistir às conseqüências sócio-políticas da dispersão do território nacional — e modernas, como a necessidade de um comando nacional do planejamento sócio-econômico, inclusive no tocante às diversidades regionais que deve comportar.

Não são os recursos colocados pela União à disposição dos Estados — de modo crescente e mais do que proporcional à expansão dos recursos próprios dos Estados — que motivam, basicamente, a dependência dos sistemas estaduais de educação em relação aos propósitos educacionais da União. Tudo isso, é claro, é importante, mas atua dentro de uma configuração global e prévia, que rege as relações entre a União e os Estados. É nessa configuração que a realidade educacional, apesar da sua especificidade, se situa, não havendo muita diferença entre ela e

---

<sup>25</sup> Tudo isso, aliás, o Plano Nacional 1963-1970 e sua Revisão de 1965 (embora esta última seja muito mais detalhada e autoritária, do que o plano original) pretendiam fazer. Só que a realidade educacional é bastante diversa.

as outras esferas da vida social, a não ser no contraponto sutil devido à existência da ideologia educacional.<sup>37</sup>

Suficientemente poderosa, sociologicamente, para incentivar os educadores responsáveis educacionais de alguns Estados a elaborarem um planejamento autônomo, a LDB não o é ao ponto de garantir a esse planejamento um andamento tranqüilo. Tanto na esfera educacional como na econômica, só pode haver planejamento, no sentido forte da palavra, se seus idealizadores conseguirem abarcar, dominar intelectualmente todas as variáveis em jogo, e sua evolução: ou, pelo menos, os limites, máximo e mínimo, dentro dos quais se situará essa evolução. Não é o caso, em relação ao planejamento educacional de âmbito estadual.

Tudo isso não quer dizer que os Estados devam renunciar ao planejamento educacional:

a) Se a evolução das relações entre a Federação e os Estados aponta para um provável reforço dos poderes da União, não há nisso, porém, nenhuma **fatalidade histórica**. O futuro permanece parcialmente aberto: lançando mão, ou não, da LDB, não é impossível, afinal, que os Estados — alguns deles pelo menos — preservem ou melhorem seu poder de decisão no setor educacional. As incertezas que permanecem — ao mesmo tempo que dificultam, mais ainda, o planejamento estadual — constituem fatores que um balanço sociológico não pode ignorar.

b) De qualquer modo, num país das dimensões e da complexidade sociológica do Brasil, dificilmente se poderia conceber um planejamento autocraticamente elaborado no nível da União, para ser, depois, outorgado às regiões, aos Estados e às universidades. Há de existir uma grande flexibilidade, ou seja, em todas as fases do processo, canais de participação e crítica abertos às instâncias locais. Sem que tudo isso exija uma ideologia da descentralização, nem, no rastro dela, tentativas no sentido de constituir **sistemas autônomos** de educação.

Nessas condições, o melhor, para os Estados — para as equipes de planejamento que já tem formado ou vêm formando —, é tentar,

<sup>37</sup> Não podemos entrar nos limites deste artigo, na análise das razões (imensidão do Brasil, impossibilidade de tudo controlar e orientar a partir do centro; desconhecimento, pelos educadores "centrais", dos problemas dos estados pobres e remotos) que justificam, aos olhos de tantos educadores brasileiros, a ideologia da descentralização educacional; ou das causas profundas, de ordem sócio-econômica, que em associação com essas razões ou independentemente delas (as razões não passando, neste último caso, de simples pretextos), os impulsionaram no sentido de aderir a essa ideologia. É provável que essa análise, sociológica, destacaria os seguintes fatores:

- Associação estreita e durável do inconsciente de muitos liberais, entre centralização e ditadura — tendo-se a primeira consideravelmente reforçada com a segunda;
- Persistência, nos grandes estados (São Paulo em particular), senão de pendores autonomistas, pelo menos de desconfiança em relação a Federação, acusada de favorecer, abusivamente, os estados pobres;
- Preocupação de certos donos de estabelecimentos privados de introduzir a "liberdade do estabelecimento" no rastro da liberdade do estado (para alguns, a liberdade deve mesmo descer até o nível do município), e, paralelamente, interesse em conseguir recursos federais para a expansão de tal liberdade.

---

desde já, estabelecer um diálogo com as instâncias federais encarregadas do planejamento educacional (MEC, IPEA<sup>38</sup>, SOF<sup>39</sup>). Esse diálogo — que poderia se processar através de operações do tipo CEOSE, ampliadas e institucionalizadas — é que permitiria aos Estados não apenas prever o que vai acontecer, mas influenciá-lo. Acreditamos que  **muitos**  Estados têm condições para tanto. Até o momento, o que houve não foi o diálogo, e sim a oscilação entre duas opções simétricas, igualmente contraproducentes: ou a apresentação, por parte das Secretarias, de “planos” obedecendo mecanicamente aos percentuais do Plano Nacional — planos esses elaborados sem nenhuma perspectiva, na última hora, para fazer jus aos recursos outorgados anualmente no PNE; ou então, em alguns casos, o planejamento estadual solitário, cego às conseqüências negativas que podem advir da sua defasagem em relação ao planejamento nacional ou regional.

No entanto, a fecundidade do diálogo entre os vários níveis supõe que a União, por sua vez, não só aceite lealmente, bem como ajude, e eventualmente **force** os Estados a entabulá-los, isto é, a superar as duas opções acima.

Vislumbram-se, exatamente, algumas tentativas no sentido de incentivar a iniciativa local, no que ela tem de produtivo e indispensável; e de impedir que prolifere ao ponto de gerar situações que, mais tarde, se poderiam voltar contra os próprios Estados, na medida em que, no entretempo, a problemática educacional da União tiver evoluído. É provável que o Plano Trienal 1968-1970, em fase de conclusão, virá acompanhado de normas canalizando e orientando a ação dos Estados: estes poderiam ter de apresentar — em vez de simples listas de despesas destinadas a se encaixar dentro de percentagens preestabelecidas pela União (5% para isso, 10% para aquilo) — propostas consoantes com as verdadeiras necessidades locais e, por outro lado, integradas em uma proposta de orçamento plurianual<sup>40</sup>, enquanto a tarefa da equipe central seria analisar e criticar essas propostas todas. Não apenas quanto aos aspectos jurídicos-formais (será que determinado Estado faz jus a determinado auxílio da União, em função da percentagem dos recursos próprios que dedica à Educação?), nem no sentido de conseguir um rateio politicamente equilibrado entre os Estados; nem com a preocupação de aplicar mecanicamente critérios de distribuição dos recursos federais (por exemplo, o que prescreve que os Estados devem ser contemplados de modo inversamente propor-

---

<sup>38</sup> O IPEA tem um papel estratégico na determinação dos investimentos prioritários, em todos os setores.

<sup>39</sup> Setor de Orçamento e Finanças, também do MINIPLAN: encarregado da programação orçamentária, exerce um papel relevante na determinação final das importâncias atribuídas, respectivamente, às despesas correntes, aos investimentos prioritários e aos investimentos não prioritários.

<sup>40</sup> Ou a um orçamento plurianual em curso.

---

cional a sua renda *per capita*). Quanto ao planejamento federal, ele não deveria se limitar, além dos critérios de distribuição e aplicação de recursos, a orientações gerais e à determinação de prioridades, metas e prazos a serem efetivados pelos sistemas estaduais e municipais, pelas universidades e entidades privadas: deveria também se concretizar em projetos próprios, capazes de constituir pólos de desenvolvimento educacional; atuando, simultaneamente, como **modelos** e como **fornecedores** (de informações, de técnicos — por exemplo planejadores, ou professores de ciências para o nível ginasial) para os outros sistemas.

Tudo isso está a caminho, e supõe, por sua vez, que os Estados estejam mobilizados no sentido de poder transmitir informações válidas à equipe central de planejamento; discutir, nas fases iniciais da elaboração, as diretrizes dessa equipe, particularmente no tocante à sua aplicação e repercussão eventuais no lugar considerado; pormenorizar, quantitativa e qualitativamente, certas metas, adotadas em nível de generalidade no âmbito central e suscetíveis de variante ou de graus quando da sua concretização; realizar parte ou totalidade da execução; serem associados à avaliação dos resultados.

## Conclusão

Parece-nos que as incertezas atuais, no tocante à remodelação das Secretarias de Educação, não devem ser consideradas trágicas. Trata-se de uma fase de transição, em que os aspectos negativos testemunham muito menos um apego ao passado por parte dos responsáveis estaduais, do que a indefinição ou a ambigüidade dos caminhos reformistas e dos modelos racionalizadores. As instituições que dispensam uma ou outra forma de assistência técnica aos Estados podem facilitar a superação dessa fase, o que supõe, por sua vez, uma integração das várias formas de assistência. É a partir dessa unificação, e mediante um diálogo não só com os principais responsáveis estaduais, mas também com o maior número possível de educadores de cada sistema, que poderá ser dada uma definição clara dos objetivos que se devem propor à esfera estadual. Essa definição é que deve — e pode, de fato — orientar a remodelação das Secretarias.

---

## A nova lei da educação\*

Florestan Fernandes\*\*

**E**stamos nos aproximando do momento em que a nova lei da educação, exigida pela Constituição, deverá entrar em processo de elaboração. O ideal seria uma ampla colaboração das entidades de educadores, de estudantes, de funcionários, das entidades que sempre têm participado ativamente do debate cívico-democrático sobre o ensino e de pessoas interessadas por outras razões (especialmente os pais de alunos e suas associações). Devemos evitar a todo o custo estabelecer o clima de conflito, que prevaleceu e cresceu em 1950 e em 1960. A Igreja Católica, que enveredou por caminhos e fins tão construtivos como a defesa dos indígenas, da reforma agrária, dos oprimidos em geral, deveria dar o mesmo impulso em sua participação na elaboração da referida lei, despidendo-se de interesses particularistas que são demasiado restritos. Os protestantes, os espíritas e os maçons já demonstraram que, como no passado, não agirão como focos de divergências em uma causa tão decisiva. Ao setor privatista leigo do ensino deve se conferir a liberdade que cerca a livre-iniciativa no país, sem qualquer regalia de outra natureza. Parece que essa é sua reivindicação principal, inteiramente cabível para os que optam pelo ensino pago como a melhor alternativa pedagógica. As convergências, em abstrato, são fáceis de apontar mas difíceis de concretizar, porque há em jogo a disputa de recursos públicos para as escolas privadas e a luta acirrada por posições de poder, que foram indevidamente conquistadas pela iniciativa privada ou pela Igreja Católica através do Conselho Federal e dos Conselhos Estaduais de Educação. Cumpre virar de uma vez as páginas da história e gerar um espírito republicano na organização e no desenvolvimento da educação escolarizada. Sem que isso ocorra, não se poderá falar em educação para a democracia e em educação para um mundo em mudança. Haverá perpetuação de privilégios educacionais — e os educadores só podem perfilhar a cruzada de Anísio Teixeira: “A educação não é privilégio”.

Os pioneiros da educação nova engolfaram-se na revolução que parecia em processo com a vitória passageira da Aliança Liberal e com uma renovação burguesa da sociedade, revolução a partir de cima, que aparentemente fortalecia, apesar do advento do Estado Novo e principalmente com o “desenvolvimento” de Juscelino Kubitschek e do Governo Goulart.

---

\* Publicado originalmente no *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 28 fev. 1989.

\*\* Sociólogo. Deputado Federal (PT-SP), professor emérito da USP e docente da PUC/SP.

---

Apegaram-se à laicização e à liberdade do ensino, à sua descentralização, submetida a normas gerais de caráter nacional, e a uma democratização da educação da que era, sociologicamente, mais um desnivelamento de privilégios educacionais do que uma consolidação progressiva da distribuição das igualdades educacionais e do livre acesso a todos os graus e níveis do ensino. Esses objetivos ainda estão vivos na cena histórica, tal o nosso atraso cultural e a lentidão da mudança social construtiva na área da educação escolar. Todavia, devemos estar alertas. De 1930 e de 1949 para cá a cena histórica alterou-se e colocou no centro do palco outras exigências. Temos de manter acesa a luta por aqueles objetivos realizados parcialmente. Mas eles penetraram na consciência social dos educadores e de segmentos importantes do movimento estudantil e da sociedade civil. Portanto, podemos avançar em outras direções.

A democratização do ensino, hoje, já não se confunde com a universalização do ensino primário. Trata-se de democratizar todas as oportunidades educacionais, de estabelecer um pólo popular e operário que compartilhe das mesmas garantias educacionais que se universalizaram nas classes médias e altas. Essa é uma revolução pedagógica *strictu sensu*. Os de cima precisam aprender o que é uma cultura cívica, através das escolas primárias e secundárias; os de baixo precisam chegar, em massa, a essas escolas e, entre outras coisas, também devem socializar-se para ter peso e voz na sociedade civil. A necessidade da difusão de uma cultura cívica não quer dizer que as classes perderão suas peculiaridades e antagonismos. Ao contrário, as escolas têm de deixar de ser unicamente instrumentos para a dominação burguesa e a difusão de ideologia das classes dominantes. Além do mais, elas põem em causa a hegemonia estrangeira e a preponderância das ideologias das nações capitalistas centrais e de sua superpotência na "construção da nossa cabeça". Impõe-se acabar com os pactos pedagógicos, com modelos de ensino importados juntamente com parcelas de capital e com pacotes tecnológicos.

Isso delimita a conexão global da revolução educacional a fazer, a ser mediatizada pela nova lei de educação. Ela precisa possuir um sentido descolonizador e emancipador, da pessoa do educando, do corpo de estudantes e professores. Ela deve também favorecer o combate à opressão dos de baixo e dos estudantes dentro da escola, consagrando aquilo que Paulo Freire designa como uma pedagogia de libertação dos oprimidos, cuja decorrência mais ampla e profunda vem a ser a autonomia cultural e pedagógica do estudante, do professor, da escola e do país. Esses princípios situam os pólos estruturais e dinâmicos da nova lei: 1º) a escola e a comunidade escolar; 2º) a nação como um todo nos diversos níveis, transformados em agentes ativos na educação. E preciso valorizar os principais agentes do ensino e o núcleo de sua existência e de comunhão de valores. A escola é o grande e insubstituível núcleo da aprendizagem

---

e da convivência escolar. É o centro de tudo. Nenhuma lei de diretrizes e bases pode ignorá-la. E para ter eficácia não se pode subestimar que se trata de uma comunidade, que possui um ser e uma orientação, voltada para o aluno, dinamizada pelo professor e outros agentes que convivem na escola, e cuja prática principal corporifica-se na ação com sentido pedagógico de todos eles. Os outros dois pólos são o sistema de ensino, que coordena tão harmoniosamente quanto possível a interdependência e a interação produtiva do conjunto de escolas assim concebida, e a nação, que retira de ambos a seiva de sua mudança sociocultural e de sua comunidade política. Ela propõe os valores gerais do sistema de ensino, com o propósito de expandir a civilização, de eliminar a barbárie pré ou subcapitalista e a opressão. O objetivo consiste, portanto, em civilizar a sociedade civil, extinguindo-se a existência e a multiplicação dos oprimidos. Os vetor primordial volta-se para a humanização do ser humano e sua liberdade, de maneira que cada classe, raça ou religião não perca seus valores ou interesses e sua capacidade de lutar ativamente, decididamente por eles.

Esse esboço corre o risco de ser caricatural. A pedagogia da escola nova, infelizmente, afastou-se da realidade histórica e das vicissitudes concretas do país. Pôs acima de tudo uma utopia, elevada e desejável nas circunstâncias, mas que concedia como dados os meios para atingir fins educacionais ideais. Devemos, nesse ponto, fazer o inverso! A educação escolar precisa entrar em conexão com certos processos históricos, que foram interrompidos pelo Estado Novo, pela ditadura militar e pela chamada "Nova República": a revolução democrática, entendida nesse plano como um processo global de transformação da sociedade e de crescente distribuição igualitária das oportunidades educacionais; a descolonização, como auto-emancipação cultural da escola, do sistema de ensino e da nação; a evolução nacional, concebida como liberação dos oprimidos dentro e fora das escolas e de expansão da capacidade criativa e a multiplicação do talento interno, de modo a vincular-se a universidade e a pesquisa à promoção de descobertas que tornem supérfluos os acréscimos culturais e o desenvolvimento da civilização como um controle direto, por dentro e à distância, da nossa vida por potências e grandes empresas estrangeiras. Essas revoluções são produto da ação coletiva dos homens. Se elas não florescerem dentro das escolas, não farão parte das estruturas mentais dos brasileiros. Elas terão um âmbito sob o capitalismo e outro, bem distinto, sob o socialismo. Isso também deve ser apreendido, para que os estudantes e os adultos, que receberem uma educação democrática pluralista, saibam qual é o significado da ordem social vigente, de sua reforma ou de sua negação e destruição. A escola que prende a imaginação humana ao meio social imediato sacrifica a percepção de alternativas

---

que provêm das correntes mundiais da evolução do homem e da civilização. Cumpre quebrar essas cadeias, por meio de uma educação escolar implantada em sua época histórica. Seremos capazes de realizar tal tarefa mínima em plena transição para o século XXI?

## NOTAS DE PESQUISA

---

Anísio Teixeira: um Falso Progressista e Tributário do Liberalismo Americano ou um Representante do Pensamento Radical no Brasil?

**Pesquisadora:** Marilu Fontoura de Medeiros (coordenadora) e Ana Maria Petersen Martins

**Instituição:** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

**Fonte financiadora:** INEP/MEC

---

### Descrição

Essa comunicação busca atender a uma solicitação do órgão financiador, no sentido de informar sobre o andamento da pesquisa em questão.

O presente estudo tem como objetivos fundamentais: a identificação e a discussão sobre a questão do pensamento de Anísio Teixeira, contextualizando-o na historiografia brasileira e nas tendências sócio-políticas existentes; o exame da contribuição do seu pensamento no entendimento das tendências pedagógicas da educação brasileira; e o resgate do valor histórico e pedagógico de sua obra, buscando temas em sua relação com o pensamento radical da nossa educação.

Para tanto, estamos trabalhando com as obras produzidas por Anísio, bem como com alguns documentos, tais como teses, dissertações e/ou artigos que tratam do seu pensamento. Em alguns momentos utilizamo-nos de depoimentos orais de testemunhas-fonte, que com ele conviveram profissionalmente.

Além disso, contrapomos estas informações com posições assumidas por diversos autores nacionais com relação ao educador e ao profissional Anísio Teixeira em termos ideológicos, presumindo a sua prática pedagógica e os seus pressupostos teóricos, visualizados naquele momento histórico e no contexto do momento presente.

A análise de documentos e de depoimentos tem obedecido ao levantamento e ao equacionamento de certos temas-chave para o entendimento de seu pensamento. Neles se inserem as questões:

- da educação e da escola;
- da escola pública e da escola única;
- da formação do cidadão;
- da ciência e da técnica na formação do cidadão;
- do currículo, da construção do conhecimento e da discussão sobre o pensamento, a ação e a reflexão.

Simultaneamente, estes temas-chaves são contrapostos com o que era entendido e com o que se entende por liberalismo no mundo moderno, buscando os **temas recorrentes** nas diversas épocas, os julgamentos, bem como os pressupostos ideológicos subjacentes a estas concepções, que não são simétricas ou consensuais. Há toda uma divergência, no mínimo, entre o “liberalismo” e o chamado “liberismo” (Bobbio, 1986).

A análise do pensamento de Anísio Teixeira, tendo como pano de fundo os pressupostos do liberalismo/liberismo em sua dinâmica histórica, traz as possibilidades de questionar as suas posturas e a sua suposta configuração como um liberal, caudatário do “liberalismo americano”.

São conceitos em fase de análise e de reflexão mais aprofundada com o que afirmam do autor, com a sua produção e com a sua prática.

Algumas questões, como a polarização entre marxismo e liberalismo e mesmo as que mediam as entranhas do liberalismo, não parecem mais estar satisfazendo a reflexão e a própria práxis da dinâmica histórica que o mundo moderno nos impõe. Emerge, hoje, a semelhança da **terceira via**, um termo relacionado a algo como uma **nova via**. Altera-se, assim, o eixo da história, descentrando as questões dogmáticas que separam marxismo de liberalismo e de capitalismo, conduzindo para uma outra análise histórica. Recomeça o questionamento da figura do **homem** (Senhor, fevereiro/1989), bem como o denominado **interesse humano universal** (Smirnov, 1989), criando um novo compromisso histórico.

No projeto em desenvolvimento, pela própria titulação, "Anísio Teixeira: um falso progressista e tributário do liberalismo americano ou um representante da formação do pensamento radical no Brasil?", já se faz presente a proposta de uma análise não linear, não dogmática, mas de busca das contradições, objetivando o melhor entendimento da obra de Anísio Teixeira em seu todo e em sua época, contextualizada em uma prática historicizada.

Não fizemos ou fazemos para isto — sabendo que pode ser mais difícil, onerosa e mesmo perigosa — a análise exclusiva de sua obra, o que até seria incongruente, mas também a de autores que a ele se dedicaram em seus estudos. Um deter-se sobre só um elo empobreceria e não dirigiria para os propósitos aos quais nos colocamos; por outro lado, o exame de outros autores está per-

mitindo, como bem diz Bobbio (1987), que a sombra de uma abordagem ou a sua negação possa trazer luz ou afirmação sobre a outra.

Este estudo traz em seu bojo uma proposta de superação de ruptura com o que comumente se tem feito sobre os autores e intelectuais representantes da educação brasileira. Alguns destes estudos também caminharam na direção pretendida (Gandini, 1980; Teixeira, 1985). Embora tenhamos maiores pontos de convergência e de apoio na abordagem apresentada por Teixeira (1985), além da de Ribeiro (1986), não deixamos, também, de considerar como outros autores (Abreu et alii, 1960; Gouveia Neto, 1973; Geribello, 1977; Cunha, 1978; Leme, 1985) tratam da figura e da obra de Anísio Teixeira.

Entretanto, um dos níveis de discordância com o trabalho desenvolvido por Teixeira (1985) está em que julgamos extremamente difícil entendermos a obra de Anísio, sem termos o entendimento do que e de quem é o "homem Anísio Teixeira" em sua época, em sua postura e em sua prática no dia-a-dia. Se desejamos identificar e discutir a questão do pensamento de Anísio, contextualizando-o na historiografia brasileira no bojo da totalidade sócio-política e da nossa própria identidade cultural, não nos resta outra opção senão a que contempla na obra: o homem, o administrador, o educador, o ideólogo em sua totalidade. Esta análise está sendo desenvolvida na perspectiva proposta por Goldmann (1979) em sua dimensão de consciência possível.

Neste sentido, o plano de trabalho pode ser subdividido em cinco partes, para efeito de organização didática. Há uma preocupação na primeira parte em reapresentar as notas biográ-

ficas de Anísio. A segunda parte contempla um estudo do liberalismo/liberismo nos anos 20, 30 e 80, tendo presente a figura do autor. Inclui, também, a pessoa de Anísio, seu desvelamento no intrincado das relações sociais, destacando suas características de temperamento. Aqui aparece o Anísio paciente e impaciente: o homem capaz de virar os problemas de cabeça para baixo, o homem com desapego ao poder, a capacidade de **desenredar** idéias, a defesa do não confessionalismo, a ação de acordo com convicções internas, a busca de cientificidade sem cientificismos, o vulcão de idéias, o homem acessível, o sonhador e realizador, o homem livre de idéias, a luta pela educação gratuita, a busca de lucidez, o questionador, o não-saudosista, o respeito à **coisa pública**, o otimista sem ufanismo, o homem de comunicante jovialidade. Na terceira parte ocupamo-nos com o redesenhar da consciência educacional deste autor, definindo o conceito histórico e seu pensamento pedagógico em relação à sua obra e ao que sobre ele refletem. Esta etapa conclui com a determinação do discurso pedagógico de Anísio e seu significado ideológico. A quarta parte, por sua vez, debruça-se sobre os temas centrais que orientam o seu pensamento. Finalmente, uma quinta parte, onde está sendo feito o levantamento, análise e reflexão sobre os escritos de Anísio Teixeira, tanto em livros como em artigos, discursos, documentos e pronunciamentos quando no exercício na vida pública. Da mesma forma, completa esta etapa do trabalho a identificação e crítica dos estudos de autores que se dedicaram à obra de Anísio Teixeira.

## Referências bibliográficas

- ABREU, Jayme et alii. **Anísio Teixeira: pensamento e ação**. Rio de Janeiro Civilização Brasileira, 1960.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- . **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- CUNHA, Luiz Antonio. **Análise do pensamento sobre o ensino superior no Brasil. Síntese Política e Econômica Social (SPES)**, São Paulo (13): 83-136, 1978.
- GANDINI, Raquel Pereira Chainho. **Tecnologia, capitalismo e educação em Anísio Teixeira**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- GERIBELLO, Wanda Pompeu. **Anísio Teixeira: análise e sistematização de sua obra**. São Paulo, Atlas, 1977.
- GIRO LIBERAL. **O PC húngaro aprova o pluripartidarismo. Isto é/Senhor**, São Paulo (1014): 67, 22 fev. 1989.
- GOLDAMANN, Lucien. **Dialética e cultura**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- GOUVEIA NETO, Hermano. **Anísio Teixeira: educador singular**. São Paulo, Nacional, 1973.
- LEMME, Paschoal. Depoimento. **ANDE**, São Paulo (9): 13-23, 1985.
- RIBEIRO, Darcy. **Sobre o óbvio**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1986.
- SMIRNOV, Georgui. Teórico defende "interesse universal". **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 2 mar. 1989. p. 12.
- SOMOS filhos da revolução francesa. **Isto é/Senhor**, São Paulo (1014): 5-8, 22 fev. 1989. Entrevista.
- TEIXEIRA, Mirene Mota Santos. **O significado pedagógico da obra de Anísio Teixeira**. São Paulo, Loyola, 1985.
- VOLTA às origens. Uma certa suspeita mútua no flerte entre PCI e PSI. **Isto é/Senhor**, São Paulo (1014): 64-66, 22 fev. 1989.

## Concepções de Sujeito Histórico no Ensino de História: do Herói às Mentalidades

**Pesquisadora:** Maria Inez Lemos Soares

**Instituição:** Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

**Fonte Financiadora:** INEP/MEC

### Problema

Pretendemos, através de uma investigação bibliográfica das teorias da História, conhecer as diferentes concepções de sujeito histórico que informam os conteúdos tratados no ensino de História e identificar o seu alcance e limitações. Deveremos então apontar, através de uma análise interna, as razões de um ensino de História muitas vezes fragmentado e insatisfatório.

Acreditamos que, através de uma exploração do conhecimento histórico que vem, até então, informando os livros-textos em sua grande maioria, estaremos tentando entender as razões de suas insuficiências. O ensino de História apresenta abordagens cuja inexistência de um rigor maior das teorias da História e de suas bases epistemológicas é reconhecida por parte dos profissionais da área. Resta-nos, neste momento, desenvolver um estudo que se proponha discutir questões que julgamos fundantes e anteriores aos aspectos tradicionalmente apontados como responsáveis pelo ensino de uma História fragmentada, inconsistente e mecanicista (condições de trabalho, má remuneração dos profissionais, indisciplina de alunato, etc.).

Portanto, a problematização que levantamos precede às questões materiais ou de ordem didática e metodológica. Julgamos que o ensino da História se ressentia da carência de uma maior formação conceitual e de um

maior rigor na construção das referências teóricas e de critérios que tenham claras as suas prioridades de conteúdo.

### Contexto

Não nos propusemos discutir as teorias da História em suas dimensões mais amplas, mas pretendemos trabalhar a questão que elegemos como relevante, pois acreditamos que, através de uma revisão das concepções de sujeito histórico, estaremos contribuindo no sentido do redimensionamento do processo de ensino de História.

Com o desenvolver da pesquisa, pudemos nos certificar de que sujeito histórico e produção do conhecimento são partes de um mesmo todo e imprescindíveis em um estudo com tais propósitos.

Por sujeito histórico entendemos tudo aquilo que provoca ação, que atua na sociedade (objeto), aquele ou aquilo que consiga atingir ou modificar a ordem vigente das coisas, dos fatos, da História. A História não existe sem o sujeito; ela não possui uma autonomia; ela é o resultado da ação deste sobre o objeto, no caso, a vida em sociedade. Sujeito histórico é, portanto, aquele ou aquilo que movimenta o processo histórico, altera o já posto.

Mas quem é aquele ou aquilo? Um indivíduo particular, extraordinário, exultório, um herói, o Espírito, as idéias, a ciência, as estruturas, o desenvolvimento das forças produtivas, o

proletariado, as instituições? A escolha de uma ou outra opção remonta sempre a três blocos de questões:

1. A polarização entre a força das estruturas sociais e a ação dos indivíduos humanos ou a relação entre objetividade e subjetividade ou a reação entre determinismo e liberdade.

2. De que estrutura se fala e qual delas desempenha um papel mais ativo? A econômica? A política? A cultural?

3. De que seres humanos se fala? Seres individuais? Coletivos? E que coletivos são estes? Classe social? Grupos? Partidos? Instituições?

Estes três problemas teóricos aparecem respondidos de diferentes maneiras na tradição filosófica ocidental. Para efeito deste trabalho temos por objetivo analisar as concepções de sujeito histórico que nortearam a produção historiográfica nos dois últimos séculos. Para tanto, trabalharemos com três marcos referenciais:

1. A filosofia da História que surge no século XIX e que subsidia a construção do ideário burguês.

2. A filosofia da História que subsidia o ideário socialista; no caso, centraremos na contribuição de Marx e Engels.

3. A perspectiva estruturalista e as novas abordagens historiográficas.

Cada um destes referenciais serão submetidos ao seguinte esquema:

a) Introdução à filosofia da História em análise (teoria), situando-a historicamente;

b) Exposição sobre a teoria em questão;

c) Revelação da concepção de sujeito histórico apontada pela teoria em questão;

d) Discussão da concepção de sujeito histórico identificada pela teoria;

e) Confrontação, se for o caso, da concepção de sujeito histórico da teoria em questão com a nossa;

f) Levantamento das implicações dessa concepção para o ensino de História.

Nossa preocupação foi com os professores de História de 1º e 2º graus, em fornecer-lhes elementos teóricos que poderão contribuir no cotidiano de suas práticas pedagógicas e, assim, garantir uma maior qualidade do ensino de História. Pretendemos, portanto, distanciar o ensino de História cada vez mais das análises mitificadoras e irracionalistas que até então o comprometem.

Ao pretendermos conhecer o real histórico, estamos pretendendo resgatar para o ensino de História uma maior lucidez. Rouanet nos lembra: "Verde é toda teoria que liberta a vida, e cinzenta toda a vida que se fecha à razão", parafraseando Goethe.

## Amostragem

Para a realização deste estudo utilizamos as referências bibliográficas disponíveis em português e espanhol. A seleção teve como critério a qualidade dos textos e sua consistência teórica.

## Instrumentos

Livros, periódicos e jornais.

## Análise

Procuramos analisar a fala dos grandes teóricos em suas respectivas épocas. Na Filosofia Idealista, centramos nossa análise no pensamento de Hegel e sua concepção de sujeito histórico; na Filosofia Positivista da História, fizemos o mesmo com Comte; na Filosofia Marxista da História, abordamos Marx e outros representantes da escola.

---

Na Filosofia da História pós-Marx, iniciamos nossa análise pelos estruturalistas (Althusser, Lévi-Strauss), estendendo até os pós-estruturalistas (Michel Foucault, Paul Veyne), passando pela escola dos Annales e chegando até o que hoje chamamos de história das mentalidades.

O objeto de nossas análises é como estas diferentes teorias da História trabalham o conceito de sujeito histórico, pois, só assim é possível resgatar o sentido conceitual de sujeito histórico, discutindo-o entre as diferentes matrizes epistemológicas. Acreditamos ser de fundamental prioridade, para um ensino de História satisfatório, trabalhar os conceitos históricos em sua concretude, em seu real histórico, em sua elaboração e processo.

Por teoria da História entendemos um conjunto de conceitos e leis que se propõem explicar o processo histórico. Existem diversas teorias histó-

ricas, que partem de bases epistemológicas diferentes, que se negam, que se conflituam e que, sem uma consciência clara desta multiplicidade de enfoques de seus limites e possibilidades, não podemos caminhar para um diagnóstico sério que se proponha enfrentar os problemas do ensino de História, nem tampouco encontrar alternativas de solução.

## **Resultados**

Não nos é possível, nesta fase de pesquisa, detectar os seus resultados, ainda que parciais. Realizamos até o presente um diagnóstico das diversas epistemologias da História, enfocando as concepções de sujeito histórico que cada uma delas defende. As implicações destas teorias no ensino de História e nos livros didáticos estão sendo objeto de reflexão e não constituem, ainda, um corpo teórico que possa ser formalmente apresentado.

## RESENHAS CRÍTICAS

---

FERRETTI, Celso João. **Opção**: trabalho. São Paulo, Cortez, 1988, 199p.

---

O título desta obra já sugere toda a problemática que tem desafiado os estudiosos da área da orientação profissional, nos últimos 10 anos.

Como bem relata o autor, depois de uma adesão praticamente unânime às diversas abordagens — principalmente norte-americanas, que, com mais ou menos ênfase, mistificam a opção profissional, minimizando os condicionantes sócio-estruturais da inserção dos indivíduos no mundo do trabalho —, os especialistas brasileiros começaram, a partir do fim da última década, a fazer a crítica dessas linhas, desvelando sua omissão quanto à ausência de liberdade de escolha que caracteriza a trajetória ocupacional dos jovens das camadas desfavorecidas.

Há no livro uma retomada cuidadosa dos aportes teóricos tradicionais da orientação profissional, tanto daqueles de base psicológica quanto daqueles de orientação sociológica, apontando que todos estão apoiados em um conjunto fragmentário de fatores explicativos da escolha de carreira. O autor descreve como, a partir da crítica radical às teorias em voga, começou a esboçar no início desta década uma proposta de orientação profissional que — pretende — seja congruente com um compromisso político-solidário dos interesses históricos das classes populares.

Para consolidar sua proposta, julgou necessária uma pesquisa empírica que desse elementos para discutir o processo de inserção na PEA (População Economicamente Ativa) e a trajetória ocupacional de indivíduos daquelas camadas. No delineamento da pesquisa, foram privilegiadas entrevis-

tas com trabalhadores do setor tradicional (indústria têxtil) e do setor moderno (indústria automobilística) da economia e, ainda, com trabalhadores por conta própria, também ligados a esses setores. Foram oito homens e duas mulheres, migrantes estabelecidos em São Paulo, que sendo trabalhadores desde a infância, ingressaram nos setores selecionados pela pesquisa a partir de 1967 — época em que se inicia o período de maior acumulação capitalista no País. Como parte do método de análise, a investigação adotou uma perspectiva de totalidade, procurando superar a falsa dicotomia entre o social e o individual, entre o objetivo e o subjetivo, entre a determinação do psicológico e do econômico.

O estudo exaustivo das histórias de vida daqueles trabalhadores e de suas concepções, principalmente a respeito de suas **carreiras**, mostra que são muito reduzidas as escolhas realizadas no tocante à profissão, sendo suas trajetórias, em última instância, submetidas a determinações econômicas. Por outro lado, o autor constata que as representações desenvolvidas por seus entrevistados sobre o trabalho, ou que têm neste sua raiz, são marcadas por ambigüidades e contradições, sendo muito precário o nível de consciência de classe daí decorrente.

Neste ponto, Ferretti faz uma cuidadosa revisão das diversas concepções a respeito do papel da intervenção educativa (escolar e não-escolar) na formação da consciência crítica dos trabalhadores. Essa discussão é uma das importantes contribuições do livro, pois resume, de maneira muito clara, as posturas

que, na atualidade, alimentam o debate teórico-político daqueles educadores que pretendem que sua prática pedagógica esteja voltada para a promoção histórica das camadas mais oprimidas da população.

Cotejando os subsídios trazidos por sua pesquisa empírica e as diversas formulações teórico-críticas sobre as relações entre educação e trabalho, o autor conclui que sua proposta para a orientação profissional ainda se sustenta: acredita que a orientação profissional tem um papel a cumprir junto aos jovens estudantes-trabalhadores, "ajudando-os a percorrer o caminho através do qual possam, no ponto de chegada, compreender a escolha/não-escolha (profissional), mas, principalmente, a inserção e a trajetória ocupacionais, como síntese de múltiplas determinações".

Embora Ferretti explique que sua motivação para elaborar uma proposta para orientação profissional, num momento de crítica radical a esse serviço, não tenha sido a de **salvá-la** ou **justificá-la**, mas sim a de criar, dentro da escola, a possibilidade de um espaço para o debate sobre o trabalho, tal como se dá na sociedade brasileira, não há dúvidas — diante do compromisso político assumido e da reafirmação, através de dados empíricos analisados, da insignificante margem de escolha profissional deixada aos jovens das classes trabalhadoras — de que o direcionamento proposto é a solução coerente, a não ser que a área seja pura e simplesmente abandonada.

É aqui que a oportuna observação de Paul Singer, em seu instigante prefácio ao livro, deve ser recuperada. De fato, como diz Singer, é preciso "cautela na atribuição à escola (ou à orientação profissional) de tarefas conscientizadoras, inviáveis de serem realizadas na ausência duma prática social transformadora".

Ferretti mostra-se cauteloso, pois é um crítico arguto das posturas pedagógicas misticadoras, tanto daquelas conservadoras-tradicionais, como das pseudo-radicais que apostam em transformações sociais através da educação. Assim, sua proposta (que pressupõe já ter o especialista feito uma leitura bastante clara dos determinantes estruturais da sociedade) não deve ser entendida como uma panacéia, mas como uma opção que, em certas circunstâncias, pode desencadear práticas pedagógicas significativas.

Nesse sentido, não representa restrição ao livro a conclusão — ressaltada por Paul Singer no prefácio — de que permanece irresolvida a questão: "como deve o educador (ou o orientador profissional) se portar perante o aluno predestinado a integrar a camada mais oprimida, explorada e alienada da classe trabalhadora?". A discussão da proposta de Ferretti, e dos aportes teóricos e empíricos que a sustentam, contribui de forma relevante para o avanço da reflexão sobre as relações entre educação e trabalho, em geral, e sobre a orientação profissional, em particular.

Dagmar Zibas  
Fundação Carlos Chagas/SP

Num momento em que mais uma vez discutimos as relações entre a escolarização e o trabalho no Brasil, convém abrir a nossa janela e indagar sobre o estudo destas controvérsias em diferentes latitudes, quer no Terceiro Mundo, quer em sociedades desenvolvidas. Como, felizmente, não estamos isolados, o debate internacional, sem dúvida, nos alcança e nos afeta. Assim, é interessante acompanhá-lo passo a passo, como também tomar posição crítica, cientes de que temos muito em comum com o mundo, mas apresentamos nossas próprias particularidades.

A coletânea acima contribui para uma visão ampla sobre o assunto. O livro se constitui de uma seleção de trabalhos apresentados a um congresso realizado em 1986 pelo Departamento de Educação Comparada e Internacional da Universidade de Londres (Instituto de Educação), tendo como principal patrocinador a Swedish International Development Authority. Precedido de competente introdução dos seus organizadores, o volume se divide em quatro partes: 1) Objetivos e justificativas; 2) O contexto da formação de políticas; 3) Implementação de políticas; 4) Estudos avaliativos empíricos.

Logo na abertura, Lauglo e Lillis esclarecem que o termo *vocationalization* é tomado no sentido de mudanças curriculares rumo a uma educação média prática ou profissionalizante, alternativa amplamente proposta sobretudo para facilitar o ingresso da juventude no trabalho. O tema transcende a estratificação internacional, uma vez que muitos países, em diversas situações de desenvolvimento, com ele se defrontam. Depois de analisar as principais

alternativas filosóficas contemporâneas voltadas para o estreitamento das relações escola-trabalho, os organizadores abordam o dilema educação geral *versus* profissionalizante e assinalam que a primeira teve ênfase quando o nível de desemprego era menor. Quando este se elevou, a profissionalização passou (ou voltou mais uma vez) a ser encarada como remédio para facilitar o acesso dos jovens ao trabalho. Todavia, em tempo de acentuado desemprego, parece que os empregadores se baseiam menos nas credenciais escolares que em outros critérios de admissão. Afinal de contas, três lições, segundo os organizadores da coletânea, podem ser extraídas dos trabalhos que a integram no que se refere à profissionalização dos currículos: 1) ela pode justificar-se como uma valiosa extensão da educação geral, mas não deve ser vista como remédio para o desemprego; 2) os seus custos são muito altos; 3) há numerosas restrições (inclusive os custos) que desaconselham a implementação rápida e em larga escala de programas de educação profissionalizante e pré-profissionalizante.

A primeira parte da obra se detém sobretudo nas expectativas dos empresários em relação à escola. Da análise de países industrializados, como a Grã-Bretanha, França, República Federal da Alemanha e Estados Unidos, bem como de diversos países em desenvolvimento, emergem evidências de que os empregadores desejam uma escola menos acadêmica e menos viesada contra os alunos que possuem talentos práticos. O que eles demandam da escola é uma gama de atributos não cognitivos e habilidades de comunicação oral e es-

crita, em vez da capacitação para ocupações específicas. Diríamos que as tendências se revelam no sentido de exigir, antes, treinabilidade do que treinamento específico e que, ao lado do conhecimento e habilidades, atitudes e valores favoráveis ao trabalho são considerados muito relevantes.

A segunda parte examina dilemas e ambigüidades da formulação de políticas, sobretudo pela Comissão das Comunidades Européias e pelo governo de Serra Leoa. Podemos depreender que a diversificação curricular em países do Terceiro Mundo não raras vezes se faz sob pressão de agências internacionais, sem levar em devida conta as respectivas realidades nacionais. Além disso, os projetos de diversificação curricular são concebidos e executados com muitas falhas, de tal modo que avaliações negativas dos seus resultados não constituem base suficiente para abandonar tais políticas.

A terceira parte analisa casos selecionados em que se implementaram políticas de diversificação curricular e reparação para o trabalho. Especialmente interessantes são as tentativas da Suécia no sentido de superar o dualismo entre educação acadêmica e profissionalizante na educação compulsória; a reforma educacional soviética, que tornou a profissionalização compulsória ao nível do ensino de segundo grau, e seus problemas de implementação, bem como uma análise das reformas educacionais da Argentina e do Brasil nos anos setenta. Nesta última (*The secundarization if technical education in Argentina and the vocationalization of secondary education in Brazil*), Gallart compara a estratégia argentina de aproximar a educação técnica da educação acadêmica com a estratégia brasileira de generalizar a profissionalização no ensino de segundo

grau, ambas visando a enfrentar a questão da estrutura dual da escola média. A primeira estratégia revelou muito mais alto grau de viabilidade, já que é muito difícil mudar um grau de ensino por decreto, contra a vontade de parte ponderável da sua clientela. Como a demanda de educação média não-terminal na América Latina continuará muito intensa, em vista da alta taxa de retorno privado para a educação superior pública e gratuita, a autora examina as opções de um forte ramo politécnico na Argentina e de uma escola compreensiva no Brasil.

Por fim, a quarta parte examina experiências de diversificação curricular no Quênia, Tanzânia, Colômbia e Trinidad-Tobago. As evidências convergem para a conclusão de que cursos pré-profissionalizantes, apesar de apresentarem diversos pontos positivos, não oferecem aos seus concluintes vantagens significativas no mercado de trabalho. Introduzir tais cursos nos currículos implica elevadas despesas, ao passo que os seus efeitos são duvidosos quando o objetivo é ajudar os egressos das escolas a acharem um meio de vida em sociedades atingidas pelo desemprego. Entretanto, pode ser que o treinamento mais profundo e em mercado de trabalho menos deprimido mostre maior efetividade.

Como podemos ver, a coletânea em exame aponta para o engano que vem a ser o uso de soluções educacionais para resolver problemas econômicos. Estes exigem, antes de mais nada, soluções econômicas, já que a educação tem impacto modesto sobre eles. Se a questão é falta de emprego, não adianta muito desenvolver habilidades específicas: é preciso tratar dos aspectos econômicos, tecnológicos e outros que afetam a estrutura ocupacional.

---

Por outro lado, enquanto à época da teoria do capital humano enfatizava-se o papel da profissionalização na escola e da preparação do profissional já treinado para o mercado de trabalho, hoje há uma valorização marcante da formação geral. Todavia, para nos precavermos contra um possível movimento pendular, pelo qual passemos de um exagero ao simetricamente oposto, convém lembrarmos que, em certas ocupações e setores, a formação profissional na escola ainda é a melhor alternativa. O mesmo é válido para a educação não-formal. Deixar a formação dos empregados para as empresas pode ser simples para os educadores, mas é duvidoso que estas, voltadas para seus inte-

resses particulares, dispensem serviços efetivos sem incentivos do Estado. Isso sem nos referirmos a outras implicações.

Dessa forma, a perspectiva internacional nos traz uma luz indispensável, não, é óbvio, para importarmos pretensas soluções para os nossos problemas, mas para as criarmos competentemente. Se as questões educacionais apresentam facetas particulares por estarem intimamente ligadas a contextos sociais específicos, há também aspectos que transcendem as fronteiras nacionais e que exigem reflexão abrangente.

Candido Alberto Gomes  
Universidade de Brasília (UnB)

---

MARQUES, Mário Osório. **Conhecimento e educação**. Ijuí, Liv. Ijuí Editora, 1988. 192p.

---

Ao término da leitura deste sugestivo trabalho de Mário Osório Marques, não se pode evitar a sensação de que estamos diante de uma nova maneira de praticar a filosofia da educação. Com efeito, o autor desenvolve sua reflexão seguindo uma trilha nova, assumindo francamente uma fundamentação antropológica, metodologicamente apoiada em subsídios construtivos das principais vertentes da epistemologia contemporânea. A meu ver, esta maneira de praticar a filosofia da educação revela uma adequada visão do autor e garante a seu trabalho um significativo potencial de contribuição para todos aqueles que se preocupam com o desvendamento do sentido da educação.

Não há dúvida de que não se pode falar da educação sem uma íntima e contínua referência ao homem ou, dizendo de outra maneira, a reflexão filo-

sófico-educacional se enraiza necessariamente numa antropologia. A filosofia da educação se constitui, portanto, uma reflexão eminentemente antropológica, não se sustentando, nem em sua redução a uma teoria geral da educação, como pretendem vertentes epistemologistas oriundas dos vários positivismos, nem em sua redução a um axiologismo de fundo ontológico, como o querem as vertentes tradicionais da metafísica. Na realidade, os necessários momentos epistemológicos e axiológicos da filosofia da educação se fundam, de fato e de direito, numa raiz antropológica. Portanto, não se pode falar de educação sem se falar da condição humana; mas não basta reconhecer essa vinculação, é preciso mediatizá-la.

A reflexão antropológica contemporânea assume o homem enquanto seu tema em dimensões que, embora igualmente relevantes, se apresentam

em momentos diferentes. O homem só é plenamente compreensível na sua historicidade, concebida como intersecção da temporalidade e da espacialidade, da temporalidade existencial com a espacialidade social. O homem só é apreensível ao olhar filosófico se abordado nessa intersecção do social com o histórico. Pode-se então até mesmo dizer, retomando com certa liberdade de expressão analógica os pressupostos kantianos, que o social é o correspondente humano da espacialidade, esvaziada de seu formalismo, enquanto que o histórico é o correspondente da temporalidade, nas mesmas condições. Sem qualquer conotação apriorística, ou qualquer referência essencialista, o homem tem seu existir se desdobrando num espaço social que, por sua vez, só se constitui num tempo histórico.

Se a educação pretende ser um processo de humanização, ela só poderá sê-lo enquanto intencionalização do existir social no tempo histórico, ou seja, enquanto esforço para conferir ao social, no desdobramento do histórico, um sentido intencionalizado, garantindo a sobrevivência do ímpeto criador do tempo, mantendo o tempo ao recriar o espaço.

Em consequência disso, toda a reflexão desenvolvida pela filosofia da educação, em busca de suas raízes antropológicas, pressupõe uma reflexão prévia no âmbito da filosofia social que, por sua vez, se funda numa filosofia da história. A filosofia da história e a filosofia social tornam-se assim mediações necessárias entre a filosofia da educação e a antropologia filosófica, isto é, a reflexão sobre o homem parte necessariamente de uma retomada da temporalidade humana, já que ela é a condição de possibilidade de todas as demais condições de existência dos homens, superando qualquer pretensão

de a-cronia ou de mera dia-cronia. Ao mesmo tempo, desdobra-se na retomada do existir social do homem, do seu estar-no-mundo-com-os-outros, selando um destino comum que se desenrola no histórico, superada qualquer pretensão da a-topia ou de pura sin-cronia; não existe, pois, um "educacional puro", a educação se constituindo fundamentalmente processo social e histórico.

Estas colocações introdutórias, expostas assim tão sinteticamente, visaram apenas a ressaltar o quanto o projeto filosófico-educacional, concebido e exposto, neste livro, por Mário Osório, concretiza essa visão que entende ser a mais adequada à reflexão filosófica sobre a educação. Ainda que se expressando de maneira diferente, entendendo que sua perspectiva de abordagem da temática educacional tem uma identidade profunda com aquela que, a meu ver, deve estruturar qualquer esforço contemporâneo de filosofia da educação.

Com efeito, o autor assume claramente que "torna-se necessário, a nosso ver, remontar ao lugar de origem, ao campo último a que se vincula a educação como fenômeno fundamental da vida humana em sociedade, fonte originária que, no entanto, não permanece estranha ao processo da educação, penetra-o e o perpassa por inteiro para estruturá-lo em sua atuação de princípio e fundamento, de referência obrigatória no direcionamento das práticas e no aquilatar dos resultados" (p. 8). E deste projeto procura dar conta mediante seu trabalho, no qual toma o conhecimento como a realidade mestra da experiência histórico-social do homem, a guiar seu roteiro e estrutura. Na verdade, o conhecimento é tomado, num sentido bem amplo, em termos de globalidade, recorrendo a várias cate-

gorias complementares entre si (totalidade, unidade, alteridade), para abranger adequadamente esse processo, não sei do qual quer ver a educação, buscando a "concretude da produção/apropriação do conhecimento na multiplicidade de suas determinações e relações"... , bem como "o acesso ao entendimento da educação em sua interioridade de mediação na produção/reprodução dos sujeitos e dos objetos de conhecimento como alteridades distintas" (p. 10).

Em decorrência, estruturou o seu texto passando pelos seguintes momentos: inicialmente descreve fenomenicamente as modalidades do conhecimento, intentando mostrar sua unidade na diversidade das formas de elaboração e expressão da racionalidade fundamental do ser humano, em confronto com o mundo em que se situa; num segundo momento, retoma o processo sócio-histórico da produção/reprodução do conhecimento, visto numa intergênese com a produção/reprodução do mundo social, mostrando como nas diversas épocas e configurações sociais os homens responderam, em termos de conhecimento e de ação, aos desafios que a realidade lhes fez. No terceiro momento, é abordada a relação do conhecimento nos demais lugares sociais em que se realiza, nos seus outros, tais como o trabalho, a linguagem, o poder, a cultura e a vida cotidiana. Na última etapa, procede à análise da mediação fundamental da educação no processo de produção/reprodução dos outros dos sujeitos e dos objetos do conhecimento: a natureza, a família, os grupos particulares, a sociedade global, a vivência espontânea, a institucionalidade da educação formal, o face-a-face do educador com o educando, os conteúdos mediadores. Ao final deste longo percurso, o autor pode então concluir que

"a construção do saber é, por isso, inseparável da construção dos sujeitos e dos objetos do saber, que não existem cada um de forma isolada, embora distintos como alteridades em confronto" (p. 170).

Tal abordagem mostra bem que o autor trata da questão do conhecimento a partir de perspectivas antropológicas. O conhecimento é visto como processo tecido no texto/contexto da realidade histórico-social da humanidade. A análise do conhecimento não pode ser separada da análise dos demais componentes da realidade social. Com efeito, o autor, numa ampla retomada histórica da atividade produtiva da humanidade, vai relacionando o processo do conhecimento tanto com os momentos culturais como com as sucessivas etapas das formações econômico-sociais e, assim, contextualizando a atividade da consciência em todos os seus patamares e mostrando que a relação sujeito/objeto tem muito a ver com as relações que ligam os sujeitos à natureza, aos outros sujeitos e a seus próprios produtos.

Apoiando-se nos subsídios das várias vertentes da antropologia contemporânea (dialética, fenomenologia, genealogia), o autor faz uma retomada histórica dos produtos da ação dos sujeitos humanos, na sua interação com os seus outros sujeitos e objetos. Não há como evitar uma associação desta abordagem com a épica trajetória do espírito na fenomenologia hegeliana, tal sua amplitude e abrangência, embora aqui o espírito renuncie preliminarmente à pretensão do absoluto, abstenendo-se de ir além de seus próprios limites.

Mas, se esta contextualização do conhecimento traz à obra sua força antropológica e sua qualidade ao superar toda perspectiva idealista, fazendo da filoso-

---

fia uma práxis histórica, ela é também sua fraqueza. O relacionamento de cada passo da atividade do sujeito às situações histórico-sociais acaba ficando quase que exclusivamente afirmado numa seqüência expositiva, necessariamente esquemática, o que enfraquece o seu poder argumentativo.

É por isso que no trabalho de Mário Osório acaba prevalecendo uma exposição muito abrangente da história da filosofia em geral, cotejada e contextualizada, ainda que esquematicamente, com os vários momentos históricos da cultura e das formações econômico-sociais, com prejuízo para o fio condutor específico de sua proposta, que era a relação intrínseca entre conhecimento e educação. Neste sentido, o próprio título do livro não expressa satisfato-

riamente o seu conteúdo, uma vez que a temática exposta e discutida vai muito além do anunciado.

Por outro lado, a mediação fundamental que a educação exerceria no saber em processo não é suficientemente tematizada no decorrer do trabalho que acaba se concentrando mais no próprio processo de produção do saber.

Cabe reiterar, entretanto, que o livro de Mário Osório Marques se constitui valioso roteiro de uma reflexão filosófica sobre a educação, enquanto processo de retomada da temporalidade histórica e da espacialidade social, onde, de fato, se entretece o destino real dos homens que educam e que são educados.

Antônio Joaquim Severino  
Universidade de São Paulo (USP)

### Capacitação em Serviço de Educador de Apoio — a Experiência de Pernambuco\*

*Esta é a terceira versão de uma proposta apresentada preliminarmente no I Fórum Itinerante de Educação da Secretaria de Educação de Pernambuco, em 1987. Ela se fundamenta na discussão nacional sobre a qualidade do ensino público e a formação do professor, bem como nas experiências que vêm sendo desenvolvidas, desde 1984, em alguns municípios do estado de Pernambuco, inclusive a capacitação em serviço de 1.800 docentes da rede estadual, no período de abril a junho de 1988, visando à formação de educadores de apoio, de professores alfabetizadores e de diretores de escolas estaduais.*

O fracasso escolar registrado em todos os níveis de ensino, principalmente nas séries iniciais do 1º grau, ao mesmo tempo que decorre das precárias condições sócio-econômicas e culturais em que se encontra imersa a maioria do alunado da escola pública, reflete, também, uma prática pedagógica conservadora que orienta a formação e o trabalho cotidiano dos professores desta rede, no que resulta a fragmentação do conhecimento historicamente acumulado pela humanidade, transmitido e aprendido desvinculado da realidade social complexa, e, particularmente da realidade de classe dos alunos e professores.

Acrescenta-se a isso a deteriora-

ção do trabalho do professor, fruto, dentre outros, da desvalorização do Magistério, enquanto profissão, em decorrência da progressiva perda de salário e prestígio social, das precárias condições físico-ambientais e técnico-pedagógicas, que se vêm desenvolvendo a sua prática, e dos critérios político-eleitorais que, nas últimas décadas, têm definido o acesso e a progressão na carreira docente.

Contribuindo para o agravamento dessa situação, existe, por um lado, um contingente de professores leigos de cerca de 54% localizado na zona rural do estado, e por outro, a ausência de apoio efetivo às escolas de magistério, que continuam formando profissionais despreparados para atuar no pré-escolar e na educação básica, negando-lhes o domínio das habilidades e conteúdos imprescindíveis à sua atuação como educador.

Soma-se a esse conjunto de causas que contribui, sobremaneira, para a despolitização, despreparo técnico e desmotivação de parte significativa do professorado, a forma dicotômica e tecnicista de treinar professores, ora enfatizando-se o **fazer** pedagógico, ora o **saber**, ambos descontextualizados, portanto, desvinculados da vida e dos reais interesses dos que fazem a escola e da comunidade social que paga os seus serviços.

Junta-se a esse quadro, com relação às ações de capacitação, elevado nível de desarticulação dos vários segmentos da Secretaria de Educação, que

---

\* Participaram da elaboração deste trabalho: Silke Weber, Teresa Barros, Rosângela Tenório, Ana Cristina Jurema, Aida Monteiro da Silva, Vilma Guimarães, Elisabeth Varjal, Márcia Ângela Aguiar e Maria das Graças Oliveira.

pode ser compreendido como expressão funcional da estrutura administrativa da departamentalização, que objetivou, na prática, a fragmentação e a duplicidade de ações e serviços educacionais que têm desapoiado e desqualificado o trabalho educativo da escola pública.

Em atendimento à premissa básica da "democratização da concepção, da gestão e da execução da política educacional", propomos, como diretriz de capacitação, que esta considere a cultura institucional, ainda condicionada pela estrutura autoritária departamentalizada e cartorial, como objetivo de estudo e de transformação, através de novas relações sociais de trabalho e de produção intra e intergrupai, intra e interdepartamental, tendo-se como referência a totalidade da ação educativa na formação e na qualificação dos trabalhadores da educação, no resgate de uma escola pública necessariamente de qualidade.

Compreendemos que pouco adianta uma política de aperfeiçoamento de pessoal que ignore o peso desqualificador, desmotivador e alienante da forma como é vivida a divisão social do trabalho expressa na escola, através das relações hierarquizadas e burocratizadas.

"Parte-se da percepção que a organização capitalista do trabalho é por natureza desqualificadora, deformadora e alienante; a própria empresa (escola) tem de buscar mecanismos **educadores** externos ou paralelos à experiência de trabalho que por natureza é deformadora. O capital teve de inventar uma 'pedagogia de fábrica'. E não faltaram pedagogos, psicólogos, assistentes sociais e administradores para aplicá-la (...) caindo na ilusão de pensar que a formação dos trabalhadores (educadores) é uma tarefa externa à relação so-

cial que é inerente à própria empresa (escola)" (Arroio, 1985).

Conspirar contra a "pedagogia de fábrica" tem sido a tarefa de alguns educadores que, de modo "alternativo", vêm construindo novos espaços pedagógicos dentro e fora do sistema escolar (nos movimentos sociais) apoiados pela contradição do sistema social e pelo compromisso desses trabalhadores com uma escola pública de qualidade para as classes populares.

No momento histórico em que este princípio passa a ser diretriz da política educacional do governo, a política de capacitação enquanto ação-meio se apóia na reflexão crítica da prática escolar na perspectiva da compreensão das relações de trabalho vigentes na escola, cujo redirecionamento se insere na luta por uma transformação social mais ampla.

Assim posto na Secretaria de Educação, capacitação é educação, é "ação cultural libertadora" que parte do pressuposto da necessidade de compromisso dos educadores para com as classes populares para a construção de uma competência técnica, fundamentada na prática democrática explicitada numa ação-dialógica de sujeitos responsáveis, solidários e engajados no processo de transformação social.

"Por diálogo educativo não entendemos simplesmente uma conversação ou intercâmbio de conteúdos: nele está implícita a realidade social a ser transformada. A realidade histórica e determinada torna-se meio que solda educador-educando (técnico-professor) em uma relação horizontal; educação supõe então uma tomada de consciência e uma luta para transformar a realidade histórica que condiciona o processo de desenvolvimento" (Pinto, JB).

É nesse sentido que a capacitação na escola deverá favorecer a democratização da concepção, da gestão e da execução da prática social escolar, concretizando como função da escola o "tornar cada um cada vez mais qualificado para viver, agindo para que cada cidadão possa tornar-se dirigente" (Gramsci).

Assim, a democratização da escola depende da democratização da função de pensar, conceber, decidir e executar coletivamente o saber fazer pedagógico, "possibilitando a toda comunidade escolar compartilhar significados, desenvolver habilidades, criticar posturas e propostas, produzir conhecimentos e formas de intervenção que dêem conta das relações da natureza e da sociedade" (Weber, 1987).

Conseqüentemente, a capacitação deixa de ser uma tarefa paralela às atividades escolares, buscando no cotidiano escolar o seu conteúdo de reflexão-teorização-instrumentação-transformação. Deixando assim de ser informação e treinamento de novos conhecimentos e habilidades, passando a ser investigação coletiva da problemática real, transformada em temática educacional, possibilitando a articulação dos diversos saberes (sistematizados, empíricos, teóricos, práticos), ampliando o grau de percepção e consciência dos sujeitos do processo (especialistas-professores-alunos), revelando possibilidades e diferentes alternativas de ação.

Daí que capacitar é tratar a subjetividade ideológica das pessoas, é contribuir para a superação das contradições entre as funções de direção e execução, é socializar saberes e poderes.

Portanto, de nada valerá mudar o vocabulário (substituir "supervisão escolar" por "educador de apoio" ou

"coordenador de área", ou de disciplina) se não se superar o caráter individualista, a concepção fiscalizadora e a hierarquia das relações; se não se criar uma nova postura e a rotatividade do poder na instituição escolar; se não nos considerarmos trabalhadores construtores ao lado de outros trabalhadores de uma nova ordem social, fruto de uma política em prol de uma educação voltada para atender aos interesses das classes populares.

Daí que se concebe a prática do educador de apoio como uma atividade de capacitação em serviço na escola, não podendo isolá-la da prática do docente, nem da organização político-social da escola. Portanto, mudar a função supervisora e orientadora em atividade docente, de capacitação e produção de conhecimento implica mudar as relações sociais de trabalho e de produção na escola, o seu processo de ensino e o seu produto social — a aprendizagem.

"Para ser educador e não domesticador, o supervisor-educador deve produzir coletivamente a aprendizagem não apenas intelectual, mas igualmente efetiva, ética, social e política, libertando-se (e a escola) do seu ranço capitalista e burguês" (Gadotti, 1979).

Assim compreendido, é função do **educador de apoio**: desenvolver um processo contínuo, sistemático e coletivo de reflexão-teorização-sistematização-reconstrução da prática pedagógica na escola, priorizando as reais necessidades e possibilidades da comunidade escolar na sua ação científica de explicação do real, instrumentalizando o aluno para intervenção na realidade social. Apoiar a escola na organização da sua gestão colegiada, envolvendo professores, alunos e comunidade, contribuindo efetivamente, enquanto organizador da

cultura da escola, para a qualificação de sua prática social.

Nessa perspectiva, a capacitação em serviço, ação de educador de apoio na escola, pretende ser operacionalizada através das seguintes atividades:

- **observação participante** — leitura do cotidiano escolar — seus rituais, seus condicionamentos estruturais e conjunturais, suas dificuldades e possibilidades de concretizar na prática a política educacional do governo.

Esse processo educativo de desvelamento e de intervenção coletiva na realidade escolar privilegia a contextualização, a organização e a historicidade da prática social e dos seus agentes — professores e alunos.

Assim, com a observação participante, pretende-se envolver todos os que fazem a comunidade escolar nessa leitura da realidade da escola e da sociedade para a compreensão/trans formação das suas relações sociais de trabalho e de produção cultural (modos de pensar — sentir — agir) e apoiar a construção de um currículo entendido como organização/sistematização de conhecimentos necessários à explicação/trans formação da realidade social complexa, através da reflexão dos agentes sobre o ato de conhecimento decorrente do processo ensino-aprendizagem.

É neste aspecto que a sala de aula é o espaço escolar por excelência desta investigação sem perder a visão de totalidade da prática social-escolar, cujo registro sistemático é o conteúdo básico da capacitação em serviço.

- **círculos de estudo** — reuniões sistemáticas com o conjunto de professores coordenados pelo educador de apoio para:

- troca de experiências e análise dos registros decorrentes das observações-participante;

- apoio teórico e instrumentação para a análise do processo de ensino-aprendizagem, das relações sociais e dos conteúdos curriculares trabalhados na perspectiva de ampliação do conhecimento da realidade e resolução dos problemas;

- confronto de saberes, percepções e ideologias e construção coletiva de uma pedagogia progressista-libertadora;

- avaliação da aprendizagem através da análise das produções dos professores e alunos;

- programação de atividades e organização das condições de trabalho para a qualificação do ensino-aprendizagem e divulgação dos conhecimentos produzidos pelos professores e alunos;

- registro e sistematização das experiências pedagógicas reunidas, refletidas, teoricamente compreendidas e transformadas em registro histórico de uma pedagogia (teoria educacional) que privilegie as classes populares.

- **encontro de pais** — reuniões periódicas com pais e professores para análise conjunta do processo ensino-aprendizagem, dos seus determinantes e dos seus resultados, através:

- da discussão de problemas ou temas de interesse escolar e/ou social, visando a socialização dos conhecimentos e ampliação qualitativa das consciências e das possibilidades de organização e intervenção na realidade escolar/social;

- avaliação da produção dos alunos e professores, resultante dos processos de ensino-aprendizagem; e

- organização de atividades de apoio aos alunos com dificuldade de aprendizagem.

---

• **articulação com professores dos demais graus e modalidades de ensino** — numa perspectiva de articulação de saberes, intercomplementaridade de ação, na redefinição, estudo e instrumentalização dos conteúdos curriculares, apoio ao programa de capacitação dos professores coordenados pelo educador de apoio; diagnóstico e acompanhamento de alunos portadores de deficiência; redimensionamento dos estágios curriculares em nível de 2º e 3º graus.

Articulação do educador de apoio com os demais professores da escola viabilizará, também, a produção de materiais instrucionais para os professores, a análise e seleção das produções de alunos e professores e a organização de formas de circulação/divulgação do conhecimento produzido na escola, transformando esta num espaço de livre expressão e de socialização de informações que permitam uma leitura política da prática social da escola e uma avaliação sistemática dos seus resultados pedagógicos.

• **coordenação das equipes de ensino dos DERE com o apoio das equipes interdisciplinares da DSE** — na perspectiva de um acompanhamento sistemático dos educadores de apoio na escola, encontros periódicos de capacitação serão realizados de forma a assegurar a qualificação do seu trabalho e a organização da circulação dos conhecimentos produzidos nas escolas para todo o sistema escolar.

A operacionalização das atividades propostas e de outras que venham a ser definidas ao longo desse processo descarta qualquer perspectiva imediatista, enfatizando, contrariamente, a

sua dimensão de retificação e reelaboração progressiva e permanente.

---

## Seminário Latino-Americano de Instituições de Pesquisa em Educação

Na perspectiva de articulador entre a produção de conhecimento e as políticas públicas da educação no Brasil, o INEP, no ano de seu cinquentenário, ampliou as suas fronteiras e, juntamente com instituições similares da América Latina, retomou o processo de reflexão acerca da atual situação da pesquisa educacional nos países em desenvolvimento.

Foi promovido um encontro em Brasília, no período de 17 a 21 de outubro de 1988, que reuniu tais instituições com os objetivos principais de refletir sobre as suas possibilidades e potencialidades, visando o fortalecimento da pesquisa a níveis nacional e regional; estabelecer o intercâmbio entre estas instituições de pesquisas educacionais, visando definir mecanismos para o desenvolvimento de trabalhos conjuntos e de cooperação técnica; identificar tendências teórico-metodológicas de pesquisa educacional na América Latina; conhecer as experiências sobre a organização e difusão da pesquisa educacional no continente latino-americano, bem como discutir a utilização da pesquisa na tomada de decisões em educação.

A programação desenvolveu-se através de mesas-redondas, conferências, painéis e trabalhos de grupo, tendo sido abordados temas como: **A pesquisa educacional na América Latina; A atuação das instituições de pesquisa em educação na América Latina; Avaliação da produção científica em educa-**

---

**ção — tendências teórico-metodológicas; Condições, limites e perspectivas para o desenvolvimento da pesquisa em educação na América Latina: A pesquisa educacional na tomada de decisões.**

Os participantes se dividiram em três grupos diferentes para estudarem e proporem ações relativas à integração nacional e internacional de grupos de pesquisa do setor educação, à pesquisa educacional, à formação do pesquisador e à divulgação dos resultados de pesquisas.

Finalmente foram registradas algumas propostas conjuntas que deverão ser examinadas pela comissão responsável pela organização do próximo seminário, a se realizar dentro de dois anos na Venezuela.

Dentre tais recomendações citam-se o fortalecimento de redes infantantes já existentes, como a REDUC, (Red Latinoamericana de Informaciones y Documentación en Educación), a organização de um Boletim de Intercâmbio, o estudo da possível consolidação de um Programa de Bolsas de Estágios e de um Programa de Intercâmbio entre pesquisadores.

Os anais do seminário serão publicados pelo INEP.

---

## **Seminário sobre Regionalização Educativa**

Dando continuidade às atividades do Projeto Especial de Regionalização Educativa que vem sendo desenvolvido desde 1983 e do qual participam Argentina, Colômbia, México e Panamá, realizou-se, em São Paulo, um semi-

nário no período de 7 a 11 de novembro de 1988.

Durante o encontro foram caracterizadas e analisadas experiências de regionalização do ensino, tendo esta questão sido confrontada com as demandas diferenciadas da população, levando em conta a interação de grupos dominantes locais e as demais instâncias do poder. Foi também incentivada a cooperação entre planejadores e pesquisadores de diferentes países da América Latina, bem como elaborados instrumentos necessários à evolução do Projeto Especial 097, no período de 1983-1987, tomando para análise o ano-base de 1986, e identificadas as metas multinacionais que permitam ao Projeto a elaboração e apresentação do Plano de Atividades para 1988-89.

Entre os convidados, estiveram presentes pesquisadores, planejadores e estudiosos do tema e diretores de projetos do Equador, Bolívia, Chile, Uruguai e Venezuela, que fizeram exposições sobre metas consideradas em seus respectivos trabalhos.

Os participantes tiveram ainda a oportunidade de trocar idéias sobre os avanços teóricos e técnico-metodológicos em matéria de planejamento e regionalização da educação, identificar metas e atividades correspondentes e refletir sobre as perspectivas de desenvolvimento do tema na América Latina e no Caribe.

No final do encontro foi elaborado um documento contendo as conclusões, acordos e recomendações, inclusive a solicitação para que o mesmo seja publicado, por se constituir um importante instrumento para a programação de ações e reorientação de modalidades de trabalho.

## Instruções aos colaboradores

A Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos publica artigos inéditos — resultantes de estudos, pesquisas e experiências relacionadas à educação e áreas afins —, informes parciais de pesquisas em desenvolvimento, resenhas críticas de lançamentos recentes e notas relativas a eventos e fatos atuais da educação brasileira. Publica também, em reedição, trabalhos relevantes que se caracterizam como fundamentais à compreensão da evolução histórica da educação ou ligados a aspectos de educação comparada, desde que, para isto, haja autorização expressa do editor original.

A publicação de qualquer matéria está subordinada à prévia aprovação do Comitê Editorial do INEP e ao atendimento das condições abaixo especificadas:

1) Originais datilografados em espaço 2, com 30 linhas por lauda e extensão máxima de 30 laudas. Trabalhos mais extensos poderão ser aceitos mediante justificativa prévia.

2) As ilustrações devem ser limitadas à compreensão e elucidação do texto. Fotos, gráficos, desenhos, mapas e listagens de computador somente serão aceitos se em condições de fiel reprodução.

3) Os artigos deverão ser acompanhados de resumo em português com 15 linhas no máximo (meia lauda) e, se possível, das respectivas versões em inglês, francês e espanhol.

4) As referências bibliográficas devem ser completas e elaboradas, preferencialmente, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) — NB-66.

5) Devem constar do trabalho informações quanto à titulação acadêmica do autor, instituição outorgante, atividades que desempenha e instituição a que está vinculado.

6) Textos para reedição deverão ser apresentados na forma originalmente publicada, de modo a ficar assegurada a indicação da fonte primitiva. No caso de tradução ou forma fotocopiada, anexar cópia da folha de rosto da publicação original.

7) As colaborações deverão ser encaminhadas à Coordenação de Editoração e Divulgação do INEP, através da Caixa Postal 04/0366 — 70312 — Brasília, DF.