



SOCIEDADE e ESTADO

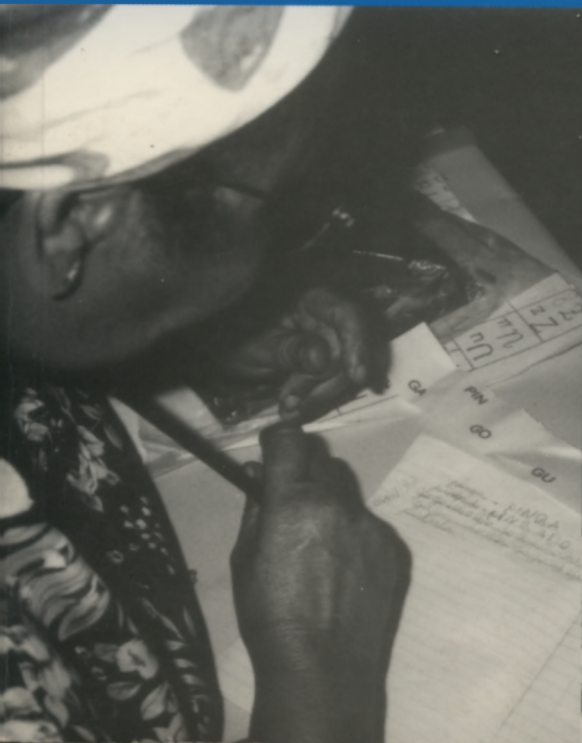
volume XIV

número 2

julho -dezembro 1999

ISSN 0102-6992

educação



SOCIEDADE
ESTADO

COMITÊ EDITORIAL

Brasilmar Ferreira Nunes
Maria Lúcia Maciel
Maria Angélica Madeira
Eurico A. G. C. dos Santos
Caetano E. P. de Araújo

CONSELHO EDITORIAL

Alice Rangel de Paiva Abreu
Barbara Freitag Rouanet
Bruno Lautier
Carlos Benedito Martins
Cesar Barreira
Elimar Pinheiro do Nascimento
Fernando Correia Dias
Gabriel Cohn
Gilberto Velho
Hélgio Trindade
Ivan Sérgio Freire de Souza
José Vicente Tavares dos Santos
Lúcia Lippi de Oliveira
Mike Featherstone
Otávio Guilherme Velho
Renato Ortiz
Silke Weber
Vilma de Mendonça Figueiredo
Wanderley Guilherme dos Santos

PARECERISTAS

Silke Weber
Bráulio Tarcísio Porto de Mattos
Eurico A. Gonzalez C. dos Santos
Jacques Velloso
Clarissa Baeta Neves
Isaura Belloni
Benício Viero Schmidt

Distribuição: EDUNB
Editora EDUNB
CEP: 70910900
Tel.: (061) 307-2389

Programa de Apoio a Publicações Científicas

MCT

 **CNPq**

 **finep**

SOCIEDADE
ESTADO

educação

VOLUME XIV
NÚMERO 2
Julho-Dezembro
1999

**SOCIEDADE
ESTADO**

Revista semestral de Sociologia
Volume XIV, número 2, Julho-Dezembro 1999

Impresso no Brasil sob a responsabilidade do
Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília
Campus Universitário - Asa Norte
70910-900 - Brasília - Distrito Federal

Copyright © 2000 by Departamento de Sociologia da UnB
É permitida a reprodução dos artigos desde que se mencione a fonte.
A Revista não se responsabiliza pelo teor dos artigos assinados.

EDITOR

Brasilmar Ferreira Nunes

PREPARAÇÃO DE TEXTOS

Rosemar Bertelli

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Charles Anderson Rebouças

CAPA

Marilda Barbieri

ISSN 0102-6992

Sociedade e Estado/Departamento de Sociologia da Universidade de
Brasília - Brasília: O Departamento, 1986 - v.: 20 cm

Semestral

1. Sociologia I. Universidade de Brasília - Departamento de Sociologia

CDU 301:321(05)

SUMÁRIO

Editorial

Apresentação

Fernanda A. da Fonseca Sobral, 253

Artigos

Universidades em contraste: Argentina e Brasil

Arabela Campos Oliven, 259

A pós-graduação no Brasil: situação e perspectivas

Ricardo Chaves de Rezende Martins, 273

A descentralização da educação

Inaiá Maria Moreira de Carvalho & Robert Evan Verhine, 299

Alfabetizar é escolarizar

Alceu R. Ferraro, 323

Espaço urbano, escola e desigualdade social

Maria Zélia Borba Rocha, 349

Uma nova leitura da função social da escola no processo
de formação da nação na América Latina

Márcia Lopes Reis, 369

Resenhas

Universidades públicas – desafios e possibilidades
no Brasil contemporâneo, de Michelangelo Giotto Santoro
por *Daniel de Aquino Ximenes, 393*

A era da informação: economia, sociedade e cultura -
a sociedade em rede, de Manuel Castells

por *Luciano Albino, 397*

Educação e universidade, de Anísio Teixeira

por *Rubens de Oliveira Martins, 403*

Editorial

Educação é inegavelmente a principal estratégia de futuro das sociedades atuais. No caso brasileiro vivemos uma dicotomia entre uma precariedade secular nos níveis fundamentais de ensino ao lado de avançados centros de pesquisa e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento. A profunda heterogeneidade qualitativa vai assim caracterizar nosso sistema educacional dando esta sensação de impotência ao Estado e à sociedade em ultrapassar esta situação constrangedora. O presente número temático de “Sociedade & Estado” discute alguns dos ângulos desta problemática, procurando contribuir para o seu entendimento naquilo que ele se apresenta enquanto fenômeno sociológico.

Brasilmar Ferreira Nunes
Editor

Apresentação

A intenção desse número da revista *Sociedade e Estado* era de reunir artigos que tratassem sociologicamente de questões atuais relacionadas à educação. Os artigos poderiam tratar teoricamente da educação em geral ou analisar resultados de pesquisas empíricas sobre certos aspectos da educação ou certos níveis de ensino (alfabetização, ensino fundamental, médio, superior e pós-graduação). Acredito que a idéia inicial foi concretizada. Porém o tema que uniu os diferentes artigos e abordagens foi a relação entre educação e desigualdade, seja enquanto desigualdades sociais e/ou desigualdades regionais.

Vejam os:

O artigo de Arabela Campos Oliven “Universidades em contraste: Argentina e Brasil” mostra as diferenças (assim, as desigualdades) na idéia de universidade do Movimento de Reforma que tem início em Córdoba na Argentina em 1918 e a Reforma Universitária que teve lugar no Brasil em 1968. Na Argentina, o movimento partiu de baixo, da mobilização estudantil, e tinha um caráter mais radical e político. Já a nossa Reforma Universitária é bastante posterior (1968), se deu no regime militar, foi imposta de cima para baixo, possuindo conteúdo predominantemente técnico-administrativo. Embora durante o governo militar, tanto no Brasil como na Argentina, as universidades públicas tenham sofrido forte repressão e tenha ocorrido a expansão do ensino superior privado a nível de graduação, essa expansão foi ainda maior no Brasil.

No entanto, é ressaltada a expansão da pós-graduação nas universidades públicas brasileiras nesse mesmo período, diferentemente da Argentina. Finalmente, a autora nos propõe, a partir da redemocratização e da assinatura do Mercosul, que a Argentina e o Brasil possam articular os seus sistemas de

educação superior. Nesse caso, as diferenças entre os dois países podem trazer elementos inovadores ao processo de integração significando que, as desigualdades podem ser aproveitadas de uma forma profícua.

Essa expansão da pós-graduação brasileira é analisada com detalhes por Ricardo Chaves de Rezende Martins no artigo “A pós-graduação no Brasil: situação e perspectivas”, onde dá destaque às desigualdades regionais existentes no sistema de pós-graduação instalado no país. Ele aborda a construção do sistema de pós-graduação, faz uma descrição do perfil atual, discute seus principais problemas e algumas propostas de solução.

Apresenta dados referentes à distribuição dos cursos por áreas de conhecimento, por regiões geográficas (constatando, mais uma vez, a excessiva concentração no Sudeste) à produção e à qualidade da pós-graduação, medida pelo seu sistema de avaliação.

Propõe finalmente a diversificação do modelo de pós-graduação na medida em que há diferentes clientes, interesses e necessidades da sociedade a que a pós-graduação deve atender. Nesse sentido, citam-se os exemplos do mestrado interinstitucional e do mestrado semi-presencial e à distância. Também apresenta a necessidade de uma divisão de tarefas entre a CAPES e o CNPq, onde a CAPES apoiaria sobretudo as bolsas de formação acadêmica nos mais diferentes níveis e os cursos da pós-graduação enquanto que o CNPq se responsabilizaria por um amplo programa de fomento à pesquisa. Ou seja, a diferenciação do modelo de pós-graduação e diversidade de apoios e fontes de financiamento poderiam contribuir para a redução de alguns problemas da pós-graduação, entre eles, o das desigualdades regionais.

Inaiá Maria Moreira de Carvalho e Robert Evan Verhime, no artigo “A descentralização da educação”, também enfocam as desigualdades regionais e as desigualdades sociais. Esse trabalho aborda a descentralização da educação da perspectiva da municipalização do ensino fundamental, analisando a questão das desigualdades regionais e as medidas que vêm sendo utilizadas para estimular uma transformação, através da implementação do FUNDEF. Embora a análise feita pelos autores confirme que a descentralização pode contribuir para a melhoria da qualidade e eficiência e para a democratização da educação no país, ela não pode ser considerada como uma solução única e nem de uma forma automática e generalizada. Há experiências bem sucedidas de municipalização mas há também resistências socio-culturais e práticas políticas tradicionais em vários municípios brasileiros. Também é ressaltado o caráter restrito do FUNDEF que não contempla o ensino infantil e a educação de jovens e adultos, trazendo problemas para o financiamento do ensino médio. Embora o FUNDEF tenha como prioridade

a universalização e a melhoria do ensino fundamental significando ter como objetivo a diminuição das desigualdades sociais e regionais, as limitações ainda são várias.

E a alfabetização, como anda no Brasil? Alceu R. Ferrano fala a respeito no seu artigo “Alfabetizar é escolarizar”. A análise feita a partir de estatísticas censitárias revela níveis também desiguais de alfabetização entre estados e municípios, ou seja, mais uma vez, desigualdades regionais. Geralmente se fala de analfabetismo apenas em relação a pessoas de 10 anos e mais ou 15 anos e mais. Considerando que alguns municípios a meta de 100% de alfabetização é atingida já nos grupos de 8 anos de idade, o estudo conclui que essa deve ser a idade-parâmetro para as políticas educacionais referentes ao analfabetismo. Mostra que o Brasil reduziu significativamente as taxas de exclusão da escola em toda a população de 5 a 17 anos, mas viu o aumento da exclusão na escola nos grupos de 8 anos e 14 a 17 anos, pela intensificação de reprovação e repetência ou pela incorporação de adolescentes atrasados nos estudos, o que significa afirmar que a universalização da alfabetização e da escolarização pelo menos fundamental exige muito mais do que o simples acesso à escola.

Sem analisar propriamente nenhum nível de ensino, Maria Zélia Borba Rocha, no seu artigo “Espaço Urbano, escola e desigualdade social” mostra que a inserção do indivíduo no mundo do saber escolarizado é imprescindível, na sociedade contemporânea, para a elaboração e difusão de representações sociais, assim como para a constituição de personalidades mais democráticas, sendo então a escola uma instituição central de no processo de democratização da sociedade. Ou seja, para que se tenha uma sociedade menos desigual e também para que se respeite melhor os desiguais (os diferentes), o acesso ao conhecimento que a escola possibilita é muito importante.

O artigo de Márcia Lopes Reis, “Uma nova leitura da função social da escola no processo de formação da nação na América Latina” também faz uma abordagem mais geral da educação. Enfoca as relações entre estado e educação na perspectiva da função social da escola no processo de formação da nação, a partir de estudos de vários autores. Adverte que a análise de cunho econômico vem figurando como principal metodologia na definição das políticas de educação, com uma grande participação dos organismos internacionais. Daí que a introdução dos recursos das novas tecnologias informacionais na prática cotidiana escolar revela uma vinculação à demanda transnacional por mão-de-obra informatizada. Trata-se, segundo a autora, de uma nova cultura que vem sendo legitimada pela escola, caracterizada por um modo global de pensar, agir e sentir, regulado por um Estado cada vez mais transnacional.

Dessa forma, o fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico estaria sobrepondo a função de formação da nação pela escola na América Latina. Ou seja, a escola informatizada é resultado de um Estado transnacional e ela própria possibilita uma cultura transnacional. Nesse caso, a escola estaria sendo constituída e constituindo uma “transnação,” e não propriamente uma nação.

Os trabalhos aqui apresentados se localizam num determinado contexto social e educacional. Na última década, há uma ênfase muito grande na análise da educação como promotora de competitividade, idéia permeada da racionalidade econômica característica da abordagem econômica da educação vigente década de 70, porém, também se faz presente a idéia de educação como promotora de cidadania social.

Diante do processo de globalização, da maior abertura do nosso país ao mercado internacional e da tentativa de entrar no novo paradigma produtivo cuja base técnica é eletroeletrônica, a formação de recursos humanos torna-se importante para aumentar a nossa competitividade, seja pela formação de pesquisadores altamente qualificados pelas universidades e pelo sistema de pós-graduação e que são responsáveis pela produção científica de ponta e pela produção de novas tecnologias, seja pela modernização tecnológica das empresas que depende da pesquisa científica de ponta e também da educação básica e profissional de sua mão-de-obra.

Não se pode ignorar, entretanto, uma concepção social da educação, no que se refere à ampliação das oportunidades educacionais para diminuir as desigualdades sociais e assim se concretizar uma sociedade mais justa. No período da redemocratização a cidadania política foi muito reforçada, porém, atualmente, verifica-se que essa não foi suficiente para consolidar uma maior participação na sociedade, ou seja, uma maior cidadania social. Por essa razão, a educação passa a ser também considerada como promotora de cidadania social.

As idéias de cidadania política e social têm suas origens no pensamento de Marshall (Marshall 1979) quando ele vincula o conceito de cidadania a partir do desenvolvimento dos direitos, iniciando com o aparecimento dos direitos civis, políticos e, finalmente, sociais. Os direitos civis se referem aos direitos necessários à liberdade individual, os direitos políticos à participação no exercício do poder e os direitos sociais, que surgem no século XIX, com o desenvolvimento das leis trabalhistas e com a implantação da educação primária pública. São estes direitos que constituem a cidadania social, diferentemente da cidadania política mais característica do período anterior e que se limitava sobretudo à participação no poder

Ou seja, a educação é importante para o país enquanto condição de com-

petitividade no sentido de permitir a entrada no novo paradigma produtivo que é baseado sobretudo na dominação do conhecimento. Porém a educação também é considerada como relevante no que se refere ao seu papel de diminuição das desigualdades sociais, ou seja, como promotora de cidadania social. Dessa forma, o desenvolvimento é obtido através de uma maior competitividade dos indivíduos, das empresas e do país no mercado internacional, como também através de uma maior participação social dos cidadãos.

É o que indicam as políticas mais recentes para a área educacional, que priorizam o ensino fundamental e procuram avaliar e reformar o ensino médio e superior.

Pode-se concluir então que esses artigos sobre educação, uns mais otimistas, outros mais pessimistas com as políticas educacionais no Brasil, porém, de uma maneira geral, todos vêm casos mais ou menos bem sucedidos. Ou seja, a situação do Brasil é desigual nos mais diferentes níveis, desde a alfabetização até a pós-graduação.

E alguns deles apresentam propostas ou questões interessantes para resolver os problemas apontados. Todos revelam, no entanto, uma preocupação com a democratização da educação, pois ela é central para a democratização da sociedade, ou seja, para a formação da cidadania social. A educação é importante para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, aumentando a nossa competitividade mas também é crucial para diminuir as nossas desigualdades sociais. A dimensão econômica não pode excluir a dimensão social.

Finalizando, três resenhas de livros fazem parte desse número de revista *Sociedade e Estado*: uma de Daniel de Aquino Ximenes, sobre “Universidades públicas – desafios e possibilidades para o Brasil Contemporâneo” de Michelangelo Giotto Trigueiro, outra de Rubens de Oliveira Martins sobre “Educação e Universidade” de Anísio Teixeira e de Luciano Albino sobre “A sociedade em Rede” de Manuel Castells.

Assim, são apresentadas novas idéias sobre universidade de um autor também novo (Michelangelo Trigueiro), idéias consagradas sobre universidade de um autor clássico em educação (Anísio Teixeira) e idéias revolucionárias de um best-seller sobre a sociedade da informação que traz impactos para a educação (Manuel Castells). Trata-se de um bom panorama sobre educação.

Universidades em contraste: Argentina e Brasil

*Arabela Campos Oliven**

Resumo. O artigo compara diferenças entre Argentina e Brasil quanto a origem e desenvolvimento dos seus sistemas de educação superior. Toma como referência o Movimento de Reforma Universitária com início em 1918 em Córdoba, Argentina. Mostra como este movimento encontra profundo eco em outros países hispano-americanos, mas tem repercussões mínimas e tardias no caso da Reforma Universitária no Brasil, ocorrida em 1968. A partir da análise das especificidades dos dois sistemas universitários, argentino e brasileiro, aponta para a necessidade de um profundo conhecimento dessas duas diferentes tradições, a fim de realizar experiências criativas de integração universitária, tendo em vista as novas possibilidades abertas com o MERCOSUL.

Palavras-chave: reforma, universidade, ensino superior, autonomia.

CÓRDOBA, ARGENTINA, 1918

Um grupo de jovens estudantes da Universidade de Córdoba, através de um manifesto dramático, dá início a um Movimento de Reforma Universitária, que, no transcurso de uma década, teve repercussões continentais, ecoando em vários países hispano-americanos. Os universitários de Córdoba, frequentemente considerados como “novos arautos da incompleta luta contra o colonialismo” assim se expressam: “Cremos não estarmos equivocados, as ressonâncias do coração nos advertem: estamos pisando sobre uma revolução, estamos vivendo uma hora americana”.¹

* Arabela Campos Oliven é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

¹ CUNEO, Dardo (org.). *La Reforma Universitaria (1918-1930)*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, s/data.

No período do Centenário das lutas de Independência de vários países do jugo espanhol, o manifesto estudantil se dissemina, ecoando em países como Peru, Chile, Colômbia, Paraguai, Bolívia, Cuba e fazendo nascer líderes que se identificam com os heróis libertadores: Bolívar, San Martín. As repercussões desse movimento estudantil só vão se fazer sentir em países europeus², e mesmo no Brasil, quase meio século mais tarde.

O objetivo deste artigo é contrastar, no que diz respeito à educação superior, o Brasil com outros países da América Latina, analisando a *idéia de universidade*, através da comparação do *Movimento de Reforma* que tem início em Córdoba com a *Reforma Universitária*, que tem lugar no Brasil, em 1968.

Para melhor entender a origem do *18 cordobês*, o movimento de reforma universitária que começou na Argentina, é preciso nos reportarmos para aquele país no início deste século. Tratava-se de uma sociedade bastante urbanizada, com elevados índices de escolaridade, e cujo sistema de educação pública tinha se expandido rapidamente nos níveis de primeiro e segundo graus. Contava com a presença de grande contingente de imigrantes europeus, e apresentava uma estrutura social que se diferenciava com o surgimento de uma significativa classe média e de uma classe operária que se organizava. A Argentina possuía uma renda *per capita* das maiores do mundo.

Em termos demográficos, o país, na virada do século, quadruplicou a sua população, passando, num período de trinta anos (de 1895 a 1924), de quatro a oito milhões de habitantes, sendo que mais de 80% desse aumento concentrou-se em Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba, grandes centros urbanos de onde emanou o movimento da Reforma Universitária.³

No entanto, apesar dessas transformações e da vitória nas eleições presidenciais, em 1916, do radicalismo, movimento político de classe média apoiado maciçamente por imigrantes e seus descendentes, as influências da oligarquia rural e da Igreja Católica conservadora ainda permaneciam fortes na sociedade argentina.

² Na Europa, a Espanha parece ter sido uma exceção, uma vez que lá os ecos do Movimento de Reforma se fizeram sentir, como atestam as palavras de Augusto Pi Suñer, fisiologista espanhol, que a convite da Federação dos Estudantes de Córdoba, na Argentina, fez, em 1919 a seguinte afirmação: “Pois bem, podeis levar em consideração, professores e estudantes argentinos, que na redação do estatuto universitário de Barcelona, conhecedores nós da renovação que nas universidades da República Argentina se operava tivemos muito em conta as disposições de vossa Reforma de 1918”. Citado em Mario Giambiagi, “O movimento da reforma universitária de 1918 na Argentina - aspectos históricos e projeções” in *Ciência e Cultura* vol. 37 n° 11, nov. 1985, pp. 1815-1831.

³ Mario Giambiagi. Op. cit. pp. 1815-1831.

A Primeira Guerra Mundial representava também, para os intelectuais argentinos, o fim das esperanças na capacidade do progresso material resolver os grandes problemas da humanidade. Apesar de a Argentina não ter entrado na Guerra, o imperialismo dos países beligerantes era uma realidade bastante concreta. Com o enfraquecimento da hegemonia européia, principalmente a inglesa, os universitários anteviam a possibilidade da “formação de uma nova sociedade, sem dogmas” — usando as suas próprias palavras — cuja sede se radicaria na América.

A Revolução Russa, de 1917, vem se somar aos acontecimentos que incitam os estudantes a tomarem posição face a um novo mundo que está por ser criado. Por sua vez, a política norte-americana, expressa pelo pan-americanismo, é vista como imperialista e interferente nos destinos dos países latino-americanos, como manobra de grupos econômicos cujos interesses estavam ligados à exploração das riquezas continentais.

O discurso dos universitários tem um forte componente idealista. O mundo que surgirá depois da guerra deve ser um mundo diferente daquele que não conseguiu evitá-la. A reforma, ou revolução que ela estaria a anunciar, tem, pois, um caráter sagrado. “Nesta visão de mundo e época, o reformista das universidades latino-americanas sente-se convocado a compartilhar — e decidir — a paisagem do mundo, buscando a plenitude da justiça e da beleza, palavras que rejuvenescem inscritas em seus manifestos; elas refletem o clima do momento e por elas investido, em condição irrenunciável, assume-se protagonista, e gestor de uma nova história”.⁴

Há, também, uma oposição geracional. Os estudantes são jovens, portanto puros. E o estilo de afrontamento entre as gerações reaparece em vários dos documentos reformistas. A divisa: “Os velhos à tumba, os jovens à obra”, que os estudantes peruanos usam, é um exemplo significativo desse posicionamento.⁵

Quanto ao próprio sistema universitário, a metrópole espanhola, ao contrário de Portugal, criou várias universidades nas suas possessões, dentro do espírito da Contra-Reforma católica. Na Argentina, a primeira universidade, justamente a Universidade de Córdoba, data do início do século XVII. Fundada pelos jesuítas, era bastante atrelada às orientações que vinham desta ordem religiosa.⁶

Com a independência da Argentina, as universidades se tornam nacionais e leigas, mas, principalmente no caso de Córdoba, a influência religiosa

⁴ Dardo Cuneo. (org.) Op. cit. p. X.

⁵ Dardo Cuneo. (org.) Op. cit. p. XV.

⁶ Daniel Cano. *La Educación Superior en la Argentina*. FLACSO CRESAL/ UNESCO, 1985.

permanece. Um exemplo dá conta do atraso desta: enquanto na Universidade de Buenos Aires, na data em que tem início o Movimento de Reforma, já se ensinava “Legislação do Trabalho”, na Universidade de Córdoba, em Filosofia do Direito, permanecia o estudo sobre “Deveres para com os Servos”.

O Movimento da Reforma pode ser interpretado como um libelo contra o imperialismo de toda a ordem, bem como contra a influência conservadora da Igreja. É um processo de busca da identidade cultural latino-americana: um movimento social integrador, contra fronteiras nacionais, que, em termos ideais, procura reatualizar o projeto frustrado de unificação da América Hispânica. Nesse sentido, a juventude universitária de Córdoba, em seu primeiro manifesto, se dirige aos “homens livres da América do Sul” e os incita a colaborar na obra de liberdade que inicia.

Frente à política imperialista norte-americana e ao anacronismo das oligarquias locais, o Movimento de Reforma antevia a unidade continental: estudantes chilenos e peruanos, em períodos de disputa entre fronteiras (Tacna e Arica), correspondem-se de forma pacífica e fraterna; também os universitários paraguaios e bolivianos, em pleno período da Guerra do Chaco (1932-35) tornam claro, por exemplo, que esta guerra não é a sua guerra.

A idéia de universidade que a Reforma sugere é a de uma instituição humanista, interessada no que se passa no mundo, iluminista, orientando a construção de uma nova sociedade, e também científica, combatendo o verbalismo de cátedras anacrônicas.

Apesar de a América espanhola não ter conseguido realizar este ideal universitário tão amplo, o Movimento de Reforma possibilitou às universidades de alguns países hispano-americanos, modificações em aspectos organizacionais em termos de: autonomia da universidade pública com relação ao poder executivo; fortalecimento do caráter laico da educação superior; gratuidade do ensino; exigência de concurso para cátedra; integração dos órgãos de governo das universidades com representantes eleitos; renovação periódica das autoridades universitárias; participação dos professores, estudantes e egressos nos destinos da instituição; modernização dos currículos; expansão das matrículas, através do ingresso automático, não seletivo; compromisso com os setores desprivilegiados da sociedade, pelo desenvolvimento das atividades de extensão, etc. Ele também serviu como uma escola de formação de líderes que se projetaram em vários países.⁷

⁷ Enrique Oteiza. “La Reforma del 18 y el futuro de la universidad” in *Realidad Económica*, nº 157 jul./ago., 1998, pp. 18-25.

O BRASIL E O REI DA BÉLGICA

Cabe perguntar por que nos países latino-americanos de fala espanhola o movimento da reforma universitária se tornou um marco de referência tão significativo, atuando como um catalisador das energias juvenis, enquanto no Brasil os ecos deste movimento tiveram pequena ressonância e foram tão tardios?

O Brasil, por ocasião do 18 cordobês, também estava próximo da comemoração do Centenário da Independência. Só que, neste caso, a libertação de Portugal foi mais um arranjo familiar do que propriamente um enfrentamento com a metrópole. Por outro lado, ao contrário das ex-possessões espanholas, que se fracionaram, o Brasil independente manteve a sua unidade territorial.

A especificidade do sistema de educação superior brasileiro, em termos de origem e instituições fundantes, de certa forma atuou, também, como barreira que dificultou a aceitação dos ideais universitários propostos pelos estudantes argentinos.

Ao contrário da Espanha, que fundou universidades nas suas possessões ultramarinas já no século XVI, a política portuguesa se opôs à criação de instituições de ensino superior no Brasil durante o período colonial.

As primeiras faculdades brasileiras — Direito, Medicina, Politécnica — estabelecidas no século passado eram profissionalmente orientadas, independentes umas das outras, instituições seculares cuja organização didática e estrutura de poder, baseava-se em cátedras vitalícias.

Em 1920 é criada, por decreto, a primeira universidade, a Universidade do Rio de Janeiro, que nasceu da vinculação administrativa de três faculdades preexistentes. Um dos objetivos da criação da universidade era o de possibilitar a outorga do título de Doutor *Honoris Causa* ao rei da Bélgica que visitaria o Brasil por ocasião do Centenário da Independência, em 1922.

O Brasil, pois, não possui uma tradição universitária, no sentido de uma tentativa de transposição daquela instituição de origem medieval e de cunho religioso. Se, por um lado, falta essa tradição, por outro lado, o ensino superior brasileiro já nasceu com uma concepção mais moderna, seguindo o modelo das grandes escolas profissionais francesas.

OS PRINCÍPIOS DA REFORMA DE 1918 NA PRÁTICA

Pode-se afirmar que os reformistas tiveram grande sucesso no sentido de modernizar a universidade argentina. A conquista da autonomia; a co-gestão, incluindo a participação de professores, alunos e também egressos na tomada de decisões; a modernização dos currículos e a abertura da universidade para todos aqueles que tivessem concluído o segundo grau de ensino tornou a universidade menos ligada aos interesses oligárquicos.

A continuidade e efetivação das conquistas do Movimento Reformista, que pode ser considerado um fenômeno de classe média, estiveram sempre dependentes da orientação política dos governos federais. Como, ao longo deste século, a Argentina viveu períodos de grande instabilidade política, com freqüentes golpes militares, o desrespeito aos princípios ligados ao Movimento da Reforma pode ser tomado quase como um termômetro do grau de autoritarismo dos governos.⁸

Assim⁹, no período 1966-72, os militares no poder eliminam a autonomia, cassam professores, “depuram” a matrícula universitária, afastando estudantes que não se encontravam em situação regular, suprimem o governo tripartite. O mesmo clima se repete no período ditatorial 76-83, com a ausência total de autonomia nas universidades, controle ideológico do corpo docente e indicação de reitores pelo Ministério de Educação. As atividades de pesquisa são transferidas das universidades para institutos especiais.

Os governos militares tendem também a favorecer o setor privado e uma política de descentralização das oportunidades educacionais. Assim, durante o governo militar do período 66-72, são dados plenos direitos às universidades privadas de emitirem títulos universitários e são autorizadas onze novas universidades privadas. São também criadas quatorze universidades nacionais, pouco antes de os militares passarem o governo para os civis. O sistema mais do que duplica o número de universidades.

O processo de redemocratização da sociedade argentina, a partir de 1983, representou para a universidade, principalmente as grandes universidades nacionais, o reestabelecimento de políticas anteriores a 1966, inspiradas no Movimento de Reforma, ou seja, a autonomia, o co-governo e o ingresso irrestrito. Houve a incorporação do pessoal afastado por motivos ideológicos. Modificou-se a política de recrutamento de pessoal, passando a haver a exigência de concursos públicos. O novo clima de abertura atraiu antigos acadêmicos de alto nível. No entanto, a influência deletéria dos governos anteriores se fez sentir na falta de pessoal jovem qualificado para assumir os novos postos.

Somada a esses problemas, a crise econômica agudizou as políticas salariais, o que tornou difícil reter professores qualificados e incentivar os mais jovens a fazer uma formação longa e de pouca rentabilidade.

⁸ A relação do peronismo com a universidade é bastante contraditória e complexa. Ver Federico Neibutg “Politização e universidade na Argentina: esboço de uma pragmática histórica da política” in *Novos Estudos* nº 53 mar., 1999, pp. 119-135.

⁹ Os exemplos aqui apresentados estão baseados no artigo de Maria Luz Bertoni e Daniel Jorge Cano. “La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas” in *Propuesta Educativa*. Buenos Aires: Vol. 2, nº 2, mai., 1990, pp. 11-24.

Além do mais, o restabelecimento do ingresso irrestrito provocou enorme expansão das matrículas, principalmente face à demanda acumulada resultante das políticas anteriores, que impuseram restrições ou ingresso nas universidades com medidas seletivas.

Como os recursos para a educação superior mantiveram-se constantes ou diminuíram e paralelamente aumentaram as matrículas, o número de professores e as necessidades de novas instalações, o peso da expansão se fez sentir na redução dos vencimentos dos professores. Esta situação provocou, no final dos anos 80, uma série de greves e o fortalecimento do movimento sindical dos docentes.

Face à crise da universidade argentina, durante a década de 90 presenciaram-se profundas transformações no sistema de educação superior no sentido de um aumento do número e fortalecimento de organismos ligados a processos de integração, avaliação e planejamento das instituições. Esta política recente é algo novo no cenário do país. A sua implementação tem feito diminuir o peso da base — comunidade acadêmica — na tomada de decisões de política universitária, fortalecendo o poder da burocracia central, ligada ao Ministério de Cultura e Educação. Esta nova orientação tem se mostrado bastante sensível às diretrizes do Banco Mundial. Na atual conjuntura “o que tem se modificado é a morfologia da distribuição do poder no campo específico das políticas públicas de educação superior inédita na Argentina em períodos democráticos. O campo das políticas universitárias tem ampliado notavelmente o número de atores que participam do jogo, assim como tem expandido, também, suas fronteiras tomando-as mais porosas”.¹⁰

ANTECEDENTES DA REFORMA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL

De 1945 a 1964 o ensino superior brasileiro viveu uma fase de integração, com a criação de universidades através da vinculação administrativa de faculdades já existentes e com a federalização de grande parte de estabelecimentos de ensino de terceiro grau. No final do período populista, 65% dos estudantes do ensino superior estavam matriculados em universidades.¹¹

Esse período legou um modelo de universidade organizado com base em faculdades tradicionais, que ofereciam cursos profissionalizantes para a formação da elite dirigente. No início dos anos 60, a comunidade acadêmica pas-

¹⁰ Pedro Krotsh. “Gobierno y Educación Superior en la Argentina: La Política Pública en la Canyuntura (1993-1996) in Afrânio Mendes Catani. (org.) *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Recife, 1997, p. 211.

¹¹ Luiz Antônio Cunha. *A Universidade Crítica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

sa a desenvolver atividades extra-muros, tentando quebrar um pouco o isolamento da educação superior brasileira.

Cresce a politização entre os estudantes. A peça “*O auto dos 99% onde se vê como a Universidade capricha no subdesenvolvimento*”¹² — de autoria de um grupo de universitários e levada à cena pela União Nacional de Estudantes em 1962 — retrata criticamente a universidade de então e a sociedade da qual ela faz parte. Os principais alvos da crítica são o elitismo da instituição, a alienação dos currículos e a obsolescência da cátedra.

Nesse período, o debate sobre qual o rumo que deveria tomar a universidade brasileira foi retomado com grande intensidade. Em 1961 foi promulgada a primeira *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira*, que, apesar de permitir flexibilidade, consolidou, na prática, o modelo tradicional: manteve a cátedra vitalícia, as escolas isoladas e as universidades compostas pela simples justaposição de escolas profissionais, sem maior preocupação com a pesquisa.

No mesmo ano, foi criada a Universidade de Brasília. Ela fazia parte do projeto nacionalista desenvolvimentista. Foi a primeira universidade nascida de um plano definido, sem incluir faculdades profissionais preexistentes. Com uma estrutura mais integrada, flexível e moderna, ela se contrapunha ao modelo de universidade segmentada em cursos compartimentados. Nela o departamento substituiu a cátedra como unidade de ensino e pesquisa.

Foi no seio do movimento estudantil, no entanto, que surgiu a terceira e mais radical alternativa de Reforma Universitária. Para a UNE o papel da Universidade era o de integrar o movimento mais geral por reformas estruturais. As concepções estudantis foram sistematizadas nas Declarações da Bahia e do Paraná, formuladas nos anos 1961 e 62, respectivamente. A proposta da UNE, inspirada nos manifestos dos estudantes hispano-americanos, propunha modificar a estrutura de poder da universidade, através da co-gestão, supressão do exame vestibular, extinção da cátedra, etc.

O golpe de 1964 atingiu duramente as universidades, com cassações de professores e a implantação de Assessorias de Informações dentro das próprias instituições. Foi instaurado um novo estilo de encaminhamento dos problemas universitários, ou seja, questões antes discutidas num enfoque político (em foruns amplos e representativos como o Congresso Nacional, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e mesmo a União Nacional de Estu-

¹² Antonio Carlos Fontoura et alli. Equipe de redação do Centro Popular de Cultura da União Nacional de Estudantes “O auto dos 99% - onde se vê como a Universidade capricha no subdesenvolvimento” in *Arte em Revista*. Ano 2, nº 3, mar. 80, pp. 89-98.

dantes), passaram a ser encaradas do ponto de vista estritamente técnico. As políticas se apoiavam em relatórios que reuniam comissões de especialistas com a participação de peritos estrangeiros e que tratavam de aspectos isolados da problemática universitária.

Em novembro de 1964 o Governo Castelo Branco promulgou a chamada Lei Suplicy, que ficou assim conhecida por ter sido proposta pelo então Ministro da Educação Flávio Suplicy de Lacerda, segundo a qual ficava vedado aos órgãos de representação estudantil, qualquer manifestação ou propaganda político-partidária, bem como promover paralizações ou greves. Determinava, também, que diretores de faculdades e reitores incorreriam em falta grave se permitissem o não cumprimento da lei.

Em entrevista à imprensa, o Ministro Suplicy afirma que: “Os estudantes são os homens de amanhã, mas nós somos os homens de hoje. (...) Primeiro o estudante deve estudar, depois se aperfeiçoar na prática democrática no sentido amplo”.¹³

É interessante comparar esse pronunciamento, feito em 1964, com o dos líderes do Movimento de Reforma Universitária dos países hispano-americanos. Os jovens universitários da geração de 1918 se assumem como os homens do momento, os verdadeiros protagonistas da História, enquanto a geração mais velha é vista como anacrônica, ultrapassada, insensível às novas demandas estudantis e sociais. Já para o Ministro Suplicy, são justamente os adultos no poder, que constituem os homens do momento, enquanto os estudantes, homens de amanhã, são tidos como imaturos, ameaçadores, e como tal, devem apenas estudar, permanecendo alheios às questões de caráter político mais geral.

O ANO DE 1968 E A REFORMA UNIVERSITÁRIA (LEI 5.540)

Em vários países do mundo 1968 foi o ano das manifestações estudantis. Também os estudantes brasileiros se mobilizam. Excedentes (alunos que passavam no exame vestibular sem obter vagas na universidade) se organizam para reivindicar mais vagas e criam cursos paralelos.

A questão da Reforma Universitária assume outra vez conotação política. De forma apressada é discutida e aprovada a Lei 5.540 de 1968, que orienta a reforma de ensino nos estabelecimentos federais e propõe um modelo de universidade a ser seguido.

A Reforma, ao incentivar o sistema de créditos, o ciclo básico, a departamentalização, os cursos de curta duração, a unificação do vestibular, trocan-

¹³ Correio da Manhã, 28 de agosto de 1964, citado em Maria de Lourdes Fávero. *A UNE em tempos de autoritarismo*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1994, p. 61.

do o seu caráter eliminatório por classificatório, visava a aumentar as matrículas nas universidades federais sem elevar muito os custos. No entanto, ao preconizar, paralelamente, a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, ao favorecer a profissionalização dos docentes através da dedicação exclusiva e da valorização dos títulos de mestre e doutor para a progressão funcional, ela estabeleceu condições propícias para o desenvolvimento da pós-graduação no Brasil.

A concessão de bolsas da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior) e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico) possibilitou o aperfeiçoamento de grande número de professores, principalmente do setor público, que passaram a se dedicar à pesquisa e à pós-graduação.

A maior preocupação dos governos militares com o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa, no sentido de alocação de recursos materiais e humanos nas universidades federais, algumas das quais se destacaram nas suas atividades de pesquisa, fez com que os cursos de graduação, no setor público federal, ficassem relegados a segundo plano.

Desta forma, a grande expansão das matrículas nos cursos de graduação, para atender à demanda social, deu-se principalmente no setor privado. Embora o texto legal considerasse que os estabelecimentos isolados devessem ser uma exceção, logo após a reforma o número desses estabelecimentos se expandiu vertiginosamente. Para se ter uma idéia da situação, em 1981, havia em todo o país 75 universidades, ao passo que o número de estabelecimentos isolados excedia 800, dos quais 250 tinham menos do que 300 alunos.

As faculdades isoladas, a maioria pertencente ao setor privado, localizadas nos subúrbios das grandes metrópoles ou nas cidades interioranas, apresentavam um padrão acadêmico bastante inferior ao das universidades. A expansão das matrículas, através desse processo de paróquialização¹⁴ do ensino, reflete em grande parte o interesse dos governos militares no controle ideológico dos universitários, redirecionando a expansão das matrículas para um setor menos politizado.

Entre os traços marcantes do sistema de educação superior brasileiro, do final dos anos 60 ao final dos anos 70, destacam-se a expansão, massificação e privatização do ensino. O sistema, assim, passa a acentuar os seus mecanismos de segmentação interna. A dualidade do sistema não se refletia apenas em termos de dois setores: o público, onde se concentrava a maioria das uni-

¹⁴ Sobre o processo de paróquialização ver: Arabela Campos Oliven. *A paróquialização do ensino superior: classe média e sistema educacional no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990.

versidades; e o privado, onde se concentrava o maior número de estabelecimentos isolados e também o maior número de matrículas. A segmentação interna atingiu o próprio setor público, com a expansão dos programas de pós-graduação e o esvaziamento dos cursos de graduação.

Já a década de 80 presenciou significativas mudanças no sistema de educação superior brasileiro. O paroquialismo dos estabelecimentos isolados de ensino, com a democratização da sociedade, assume caráter anacrônico e de insustentabilidade econômica. São criadas inúmeras novas universidades no setor privado, a partir da aglutinação de faculdades isoladas.

A profissionalização do magistério, principalmente nas universidades públicas, e as ondas de achatamento salarial junto com a deteriorização das condições de trabalho, devido à política de contenção dos gastos governamentais, tornam-se causas de inúmeras greves e o movimento docente, que nasce no final dos anos 70, se organiza em nível nacional e vira sindicato.

O governo tenta reformular a política para a educação superior. Através do GERES (Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior) propõe a criação de ‘universidades de ensino’ e ‘universidades de pesquisa’, projeto que não tem a aceitação nem da Associação Docente nem das Associações Científicas, pois quebraria o princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, pondo fim ao que era considerado um dos aspectos mais positivos da Reforma de 1968. A Constituição de 1988 mantém o princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão.

CONTRASTANDO AS DUAS REALIDADES ATUAIS

Tanto na Argentina como no Brasil, o setor privado encontrou condições favoráveis de expansão, durante os governos militares. A diferença reside no fato de que a grande maioria (85%) dos estudantes universitários argentinos encontra-se, atualmente, matriculada no setor público, ao passo que no Brasil, a maioria (60%) encontra-se no setor privado.

No Brasil, paralelamente à privatização e massificação dos cursos de graduação, houve, a partir da Reforma de 68, uma expansão qualitativa do setor público, em termos do desenvolvimento de um sistema de pós-graduação, que atualmente é considerado um dos melhores entre os países em desenvolvimento.

Os regimes militares, tanto no caso do Brasil como no da Argentina, tiveram uma política repressiva com relação às grandes universidades públicas, consideradas focos de subversão. No entanto, há uma diferença significativa entre os dois países.

Na Argentina, os militares restringiram sua atuação a uma verdadeira caça às bruxas (25% dos desaparecidos tinham uma ligação com a universi-

dade¹⁵) e a uma política de descentralização, a partir da criação de inúmeras novas universidades; com uma política paralela de introdução de provas de seleção, para reduzir o número de estudantes nas grandes universidades.

No caso brasileiro, houve, junto com a repressão, um forte apoio material às grandes universidades federais, apoio esse canalizado para a implantação de um sistema de pós-graduação, que era visto como importante para o desenvolvimento científico e tecnológico do país. A formação de recursos humanos de alto nível era considerada instrumental ao projeto de modernização conservadora, que estava sendo implantado no país e, também, uma forma de legitimação política dos governos militares, pela valorização da eficiência.

Com o processo de redemocratização na Argentina, a partir de 1983, os ideais do Movimento Reformista de 1918 são resgatados e volta o ingresso automático nas universidades, a autonomia e o co-governo.

Nos dois países, a realidade atual tem se caracterizado pela implantação de políticas neoliberais, influenciadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, que enfatizam o processo de privatização, o descrédito pelo que é público e uma apologia do mercado.

Neste novo cenário, questões relativas à autonomia universitária, avaliação de desempenho das instituições e financiamento da educação superior fazem parte central do debate sobre quais os rumos que devem seguir as universidades.

CONTRASTANDO AS DUAS REFORMAS, OBJETIVO PRINCIPAL DESTE TRABALHO:

Na Argentina, o movimento que tem início em 1918 extravasa fronteiras, parte de uma mobilização estudantil, portanto, de baixo para cima, tem uma característica radical e conteúdo mais político, e possibilitou uma maior democratização da universidade em termos de acesso, participação e autonomia.

No caso do Brasil, a Reforma Universitária de 68 é bastante posterior, imposta de cima para baixo, possui conteúdo predominantemente técnico-administrativo, é mais elitista, e seus objetivos referem-se, principalmente, à racionalidade organizacional. Por outro lado, possibilitou o desenvolvimento, principalmente das universidades públicas, em termos de profissionalização do magistério, melhoria da pós-graduação e da pesquisa.

O Movimento de Reforma de 1918 é crítico do imperialismo e tem um sentido mais público. A Reforma de 1968 é a favor de uma modernização

¹⁵ Jorge Balán. "Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992" in Hernan Courard. (ed.) *Políticas comparadas de educación superior en America Latina*. Santiago: FLACSO, 1993, p. 134.

conservadora, através de um desenvolvimento capitalista associado e tem uma orientação mais privatista, concebendo a universidade como uma empresa, enfatizando mais a racionalidade instrumental do que objetivos sócio-políticos mais amplos.

Em 1991 Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram um acordo que formou o MERCOSUL, um mercado comum. Este não é apenas um acordo comercial. Ele é, também, um acordo que visa ao intercâmbio cultural e educacional. Embora seja cedo para se vislumbrarem medidas importantes no campo educacional, é de se supor que pelo menos Argentina e Brasil, os dois maiores parceiros do MERCOSUL, procurem articular o seus sistemas de educação superior. Esta deverá ser uma medida interessante, uma vez que colocará tradições diferentes em contato e as estimulará a pensar formas inovadoras de integração.

ABSTRACT

The article compares the origins and development of higher education in Argentina and Brazil. It shows how the University Reform Movement that started in Cordoba, Argentina, in 1918, had strong and almost immediate echo in many Hispanic-American countries, whereas in Brazil it had na almost insignificant influence in the University Reform which took place fifty years later throught the Law 5.540/68. Analysing the specificities of the university systems in these two countries, it stresses the importance of a deeper knowledge of these two university traditions in order to carry out creative experiences of integration having in mind the new possibilities opened up by MERCOSUL.

RÉSUMÉ

L'article effectue une comparasion entre l'Argentine et le Brésil en ce qui concerne les origines et développement de leurs systèmes d'éducation supérieure. Il prend comme point de référence le Mouvement de Réforme Universitaire débuté à Córdoba, Argentina, en 1918. Par ailleurs, il montre comment ce mouvement a eu des répercussions timides et tardives dans le cas de la Réforme Universitaire du Brésil, mise en place en 1968, contrairement aux pays hispano-américains où le mouvement a trouvé un

important écho. A partir de l'analyse des spécificités des deux systèmes universitaires, argentin et brésilien, ce texte souligne le besoin d'une profonde connaissance des deux différentes traditions pour qu'on puisse mettre en place des expériences créatrices d'intégration universitaire, tout en tenant en compte les nouvelles possibilités ouvertes par le MERCOSUL.

BIBLIOGRAFIA

- Balán, Jorge. (1993) "Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992" in Courard, Hernan. (ed.) *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Santiago: Flacso.
- Bertoni, Maria Luz e Cano, Daniel Jorge. (1990) "La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas" in *Propuesta Educativa*. Buenos Aires: Vol. 2, nº 2, mai.
- Cano, Daniel. (1985) *La Educación Superior en la Argentina*. Flacso Cresal/Unesco.
- Cunco, Dardo (org.) (s/data) *La Reforma Universitaria (1918-1930)*. Caracas: Biblioteca Ayacucho,
- Cunha, Luiz Antônio. (1983) *A universidade crítica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Fontoura, Antonio Carlos et alli. (1980) Equipe de redação do Centro Popular de Cultura da União Nacional de Estudantes "O auto dos 99% - onde se vê como a Universidade capricha no subdesenvolvimento" in *Arte em Revista*. Ano 2, nº 3, mar.
- Giambiagi, Mario. (1985) "O movimento da reforma universitária de 1918 na Argentina - aspectos históricos e projeções" in *Ciência e Cultura* vol. 37 nº 11, nov.
- Krotsh, Pedro. (1997) "Gobierno y Educación Superior en la Argentina: La Política Pública en la Canyuntura (1993-1996) in Catani, Afrânio Mendes. (org.) *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Recife.
- Neibutg, Federico. (1999) "Politização e universidade na Argentina: esboço de uma pragmática histórica da política" in *Novos Estudos* nº 53, mar.
- Oliven, Arabela Campos. (1990) *A paróquialização do ensino superior: classe média e sistema educacional no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Oteiza, Enrique. (1998) "La Reforma del 18 y el futuro de la universidad" in *Realidad Económica*, nº 157, jul./ago.

A pós-graduação no Brasil: situação e perspectivas

*Ricardo Chaves de Rezende Martins**

Resumo. Este trabalho analisa a situação atual do sistema brasileiro de pós-graduação, considerando: sua história recente, as características do modelo de programa de pós-graduação adotado no Brasil, alguns indicadores importantes de produção acadêmica e científica, os mecanismos de avaliação e alguns desafios a serem enfrentados no futuro próximo.

Palavras-chave: pós-graduação, diversificação, desigualdades regionais, avaliação.

O Brasil moldou, em um período inferior a trinta anos, o maior e melhor sistema de pós-graduação *stricto sensu* da América Latina. De fato, se até o início dos anos 70 contavam-se menos de 100 cursos de mestrado e pouco mais de 30 programas de doutorado, estes números, segundo dados da última avaliação realizada pela CAPES em 1998, com relação ao biênio 1996/97, já chegaram a 1275 e 676, respectivamente.

O presente trabalho aborda inicialmente, algumas características do processo de construção desse sistema. Em seguida, faz-se uma descrição do seu perfil atual. Finalmente, comentam-se alguns de seus principais problemas e algumas propostas de solução.

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO

O desenvolvimento da pós-graduação no país foi decisivamente impulsionado a partir do final dos anos 60. De um lado, correspondeu a um des-

* Ricardo Chaves de Rezende Martins é Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados e professor da Universidade de Brasília

dobramento do próprio processo de estruturação do sistema brasileiro de educação superior. Até os anos 30, o Brasil praticamente não dispunha de instituições com perfil universitário (aliando ensino e pesquisa). Nesta década, instalam-se as primeiras universidades organicamente concebidas como tal, como é o caso da Universidade de São Paulo, em 1934. Em 1935, a Universidade do Distrito Federal, de vida efêmera, apresentava um projeto arrojado, logo abortado pelos controles estatais da era getulista. Surgem também as primeiras universidades católicas, no Rio de Janeiro e em São Paulo.

O fim da era Vargas e o período que se segue, movido pelos ventos liberais e sustentado por uma frágil e até mesmo contraditória aliança de forças sociais, liberou e acentuou as demandas por mobilidade e ascensão social, bastante canalizadas para o setor educacional, em particular a educação superior. Verificou-se então uma significativa expansão no número de instituições e mais do que isto, um papel cada vez mais forte do Estado, representado pelo Governo Federal, na sua manutenção. É o período da federalização das escolas superiores e sua aglutinação em universidades. Tanto que, em 1964, o país já dispunha de 35 universidades. Havia, portanto, uma dinâmica de crescimento institucional da educação superior que levava a uma verticalização das atividades de ensino e pesquisa, através da pós-graduação. O maior exemplo é sem dúvida o da USP na qual desde logo, criaram-se diversos programas de doutorado, muito semelhantes ao antigo *Doctorat d'État* francês. É preciso ressaltar também que, já em 1951, o Governo Federal criou a CAPES e o CNPq.

Por outro lado, o novo cenário político estabelecido a partir de 1964, rompendo a aliança social que sustentou o período dos dezoito anos anteriores, necessitava apresentar, através de ações concretas e efetivas, resultados que justificassem sua implantação, em especial no domínio econômico. Necessitava igualmente, para se afirmar, de realizar alianças com as camadas intelectuais da sociedade brasileira, seja no sentido de angariar apoio, seja no de mantê-las sob controle, garantindo-lhes espaço de atuação, dentro de limites ideologicamente definidos. Obviamente, esta linha de ação está assentada sobre contradições profundas. E este, na verdade, é o dilema de afirmação de toda a nova configuração da sociedade política, que por isto mesmo é marcado por duas vertentes de atuação que se alternam: liberação e controle.

A política econômica pós-64 privilegiou o caminho do crescimento acelerado, baseado em investimentos financiados parcialmente por capitais nacionais e fortemente por recursos externos. (de certo modo, apenas acentuando o que já era uma tendência do processo de estruturação da economia industrial do país, o que leva à conclusão de que o golpe de 1964 constituiu, na realidade, uma mudança política para impedir alterações na estrutura econômica).

Uma das contradições básicas deste processo se manifestou entre essa política concreta aberta ao exterior e o discurso e os procedimentos de planejamento, cujo tom era bastante nacionalista. A política de formação de recursos humanos de alto nível, aqui inserido o investimento em programas de pós-graduação, pode ser analisada à luz desse quadro. Se o país buscava a captação de recursos internacionais e oferecia vantagens para importação de tecnologias, desenvolvendo uma política de aceleração de crescimento econômico com raízes externas, a política de formação de recursos humanos obedecia a duas linhas fundamentais: a necessidade futura de mão-de-obra especializada para preencher os novos empregos criados pelo desenvolvimento econômico previsto e a necessidade de cientistas, pesquisadores e técnicos aptos a desenvolver a pesquisa indispensável para a mudança, ao longo dos anos, do eixo de origem e de sustentação do desenvolvimento, do exterior em direção ao próprio país.

O papel da política de formação era, pois, de certo modo, pendular. Formar pessoal de alto nível no exterior e proporcionar as condições para a criação, nas instituições nacionais, de centros avançados de formação pós-graduada e de pesquisa. Este pessoal assim formado, apropriando-se dos saberes científicos e tecnológicos externos, seria capaz de reproduzir, recriar e criar, no país, a ciência e a tecnologia necessárias à continuidade do processo nacional de desenvolvimento econômico.

Algumas evidências corroboram esta análise. Em primeiro lugar, a leitura do Parecer 977, de 1965, do Conselho Federal de Educação, que definiu o “modelo” de pós-graduação para o país, é muito ilustrativa. De um lado, ele mesmo é apresentado como resposta a uma demanda de governo para a implantação da pós-graduação que, por sua vez, atenderia às necessidades do desenvolvimento científico e tecnológico, como suporte para o econômico. Por outro lado, adota-se, em linhas gerais, uma inspiração na pós-graduação norte-americana, com algum aproveitamento da experiência alemã.

A implantação deste modelo fez-se, em boa medida, de forma impositiva, por vezes em contraposição à tendência já mencionada de desenvolvimento natural da pós-graduação, a partir da própria dinâmica das instituições universitárias. Com efeito, a partir da edição do Parecer nº 77/69 do CFE, que estabeleceu as normas de organização e credenciamento dos cursos de mestrado e doutorado, o Conselho passou a examinar os pleitos encaminhados pelas universidades. Nos primeiros cinco anos de vigência do referido Parecer, foram analisados 202 processos de credenciamento de cursos. Destes, 101 foram baixados em diligência, a larga maioria proveniente de instituições com pós-graduação previamente existente, em particular a USP. Evidenciou-se um

claro choque de modelos que, em muitos casos, requereu um verdadeiro processo de conversão acadêmica, pelo menos sob o ponto de vista formal.

Enfim, estas linhas gerais de política de formação de recursos humanos, fortemente inspiradas na teoria do capital humano, encontram-se na base da estruturação do sistema nacional de pós-graduação, que foi decisivamente impulsionada de acordo com objetivos e metas claramente definidos em planos nacionais. Um rápido comentário sobre tais planos permite levantar as tendências ao longo do tempo.

A POLÍTICA DE PÓS-GRADUAÇÃO: UMA LEITURA DOS PLANOS

A partir de 1964, criou-se no Brasil um sofisticado sistema de macroplanejamento, que pretendia articular as ações de governo para todos os setores da sociedade. No âmbito da Educação, foram elaborados três Planos Setoriais. Para a pós-graduação, também houve três planos específicos. Cabe assinalar que, embora com algumas ressalvas, estes últimos constituíram de fato instrumentos de política. As ações de governo guardaram razoável coerência com os objetivos e metas neles traçados, dos quais boa parte foram efetivamente cumpridos.

O I Plano Nacional de Pós-Graduação (I PNPG), concebido para o período 1975-79, apresentava um perfil claramente inserido dentro de uma perspectiva de *manpower approach* (tendência à época dominante nos processos de planejamento), apresentando metas quantitativamente delimitadas, objetivando a formação dos recursos humanos qualificados necessários ao processo de desenvolvimento econômico acelerado. Caberia à pós-graduação fortalecer as instituições de ensino superior, provedoras de tal mão-de-obra especializada. Neste sentido, pode-se entender a implantação e o impulso dado ao Programa Institucional de Capacitação de Docentes (PICD), articulados à criação de um sistema de avaliação de cursos de mestrado e doutorado, destinado a garantir a qualidade da implantação dos cursos e de selecionar os melhores centros para a formação dos docentes.

Foi um período em que os recursos para as instituições eram relativamente abundantes, permitindo a expansão dos programas de bolsas de estudos e a criação de inúmeros cursos de pós-graduação. Esta dinâmica de desenvolvimento, porém, introduziu um dos principais problemas estruturais do sistema: criados com recursos externos aos orçamentos das universidades, aportados por agências governamentais específicas (CAPES, CNPq, BNDE e FINEP), os programas de pós-graduação nem sempre se inseriram organicamente nas instituições que os sediavam. Durante décadas, a pós-graduação não foi adequadamente institucionalizada nas universidades, constituindo praticamente um

mundo à parte, desvinculado do ensino de graduação e das atividades de extensão. Por isto mesmo, o I PNPG já apresentava objetivos visando à integração das atividades da pós-graduação dentro das instituições de ensino e pesquisa.

O contexto do II PNPG (1982-85) foi radicalmente diferente. A década dos anos 80 foi marcada por forte crise econômica. Conseqüentemente, este Plano abandonou a estratégia expansionista, elegendo duas linhas de ação: a consolidação do sistema já implantado e o aperfeiçoamento do sistema de avaliação, voltado para a melhora da qualidade dos programas e a racionalização dos investimentos no setor. O Plano também insistia na questão da institucionalização da pós-graduação nas universidades, particularmente através de mecanismos de financiamento. Conceberam-se programas de apoio aos cursos que, gradativamente, seriam diretamente inseridos nos orçamentos das instituições. Tal foi o caso do Programa de Apoio à Infra-Estrutura dos Cursos de Pós-Graduação, operado pela CAPES. Esta absorção, contudo, nunca aconteceu. A implementação do Plano também não conseguiu resolver um outro problema, que se agravou ao longo da década: a falta de articulação entre as diversas agências governamentais com alguma interface com a pós-graduação, em especial a CAPES e o CNPq. Durante um bom período, inclusive, os dois órgãos chegaram a desenvolver um perfil de atuação concorrente.

O III PNPG (1985-89) refletiu este estado de coisas. De um lado, alertou para a necessidade de efetivar uma articulação cuidadosa da ação deste órgãos, integrando os agentes do sistema de pós-graduação com os do sistema de ciência e tecnologia. De outro, enfatizou a necessidade de estreitar a relação entre a pós-graduação e o setor produtivo. Para tanto, sinalizou dois caminhos. A diversificação da formação de recursos humanos de alto nível, através, por exemplo, da valorização da pós-graduação *lato sensu*, modalidade mais flexível e mais rápida, com maiores possibilidades de atender a demanda de empresas e organizações similares. O outro caminho seria o fortalecimento da pesquisa capaz de contribuir para a solução dos problemas sociais, econômicos e tecnológicos vinculados ao desenvolvimento.

Findo o período de vigência do III PNPG, durante largo período de tempo não foram tomadas iniciativas no sentido de elaboração de novo plano para a pós-graduação. Somente no atual governo foram realizadas algumas discussões visando à elaboração do IV PNPG. Embora elas não tenham avançado, chegaram a ser destacadas cinco questões centrais que deveriam balizar uma política para o setor. A desconcentração regional, a qualificação do sistema de educação superior, a diversificação e a flexibilização de modelos, o aperfeiçoamento da avaliação e a integração pós-graduação/graduação. Como se pode

perceber, passados dez anos do término da vigência do III PNPG, alguns problemas permanecem recorrentes. Do mesmo modo, a ausência de um plano como instrumento condutor de políticas coincide com um período em que o sistema, com poucas exceções, cresceu reproduzindo suas próprias características originais, sem apresentar respostas inovadoras a novas demandas ou mesmo, como já mencionado, soluções para velhos dilemas.

O MODELO BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO

Não obstante os conflitos já mencionados e a maneira de certa forma impositiva com que foram implantadas as normas da pós-graduação, ao fim dos anos 60, é preciso reconhecer que tais normas apresentavam um razoável grau de flexibilidade.

Os pareceres do CFE contemplavam os requisitos básicos para organização e funcionamento dos programas de pós-graduação, dando ênfase à qualificação do corpo docente, sua produção científica, tradição de ensino e pesquisa do grupo, disponibilidade de recursos materiais adequados, coerência da organização e regime didático-científico, características da clientela discente, bem como sua respectiva produção.

Havia de fato um espírito de flexibilidade na configuração dos programas, fundamentada em uma linha-mestra: um curso de pós-graduação deveria nascer como consequência de um processo evolutivo, resultado do amadurecimento de um grupo em sua atividade científica, docente e de pesquisa.

No que diz respeito à organização acadêmica e curricular, ressalta mais uma vez o espírito da flexibilidade. A legislação nunca fixou currículos mínimos, número de créditos e outras características similares. Determinava apenas que o curso deveria oferecer elenco variado de matérias, a fim de que o aluno exercesse sua opção, compondo um programa de estudos adequado ao seu interesse acadêmico. A única manifestação de tendência à padronização se referia à necessidade de existência de áreas de concentração e de domínio conexo. No entanto, eram elas definidas de modo bastante amplo: as áreas de concentração eram entendidas como “o campo específico de conhecimento que constituirá o objeto de estudo escolhido pelo candidato” e o domínio conexo como “qualquer matéria não pertencente àquele campo, mas considerada conveniente ou necessária para completar sua formação”. Não se dizia mais do que o necessário: o estudo pós-graduado deve ser dirigido para um foco definido dentro do campo do conhecimento a que se refere, complementado pela necessária interdisciplinaridade que permita sua mais abrangente compreensão, levando à elaboração de um trabalho final (dissertação ou tese) que sintetize os estudos feitos e revele capacidade de análise de um problema

(caso do mestrado) e, além disto, represente contribuição original e avanço do conhecimento na área (caso do doutorado). Neste sentido, os cursos de pós-graduação deveriam apresentar efetiva capacidade de orientação por parte do corpo docente.

A mudança das normas realizada em 1983, através da Resolução nº 5, do CFE, apontou na direção de ampliar ainda mais o grau de flexibilidade da organização da pós-graduação brasileira. Desapareceu a exigência de definição de áreas de concentração e de domínio conexo, substituída pela de linhas de ensino e pesquisa. Abriu-se a possibilidade de apresentação de outro tipo de trabalho terminal, alternativo à dissertação ou tese, desde que compatível com a área do conhecimento do curso. A organização do doutorado deveria ser sob a forma de programas de trabalho. Previu-se a alternativa de oferta de cursos em convênio entre instituições.

Esta tendência à flexibilidade, contudo, com muita frequência não se materializou na prática concreta da pós-graduação nas instituições. Ao contrário, assistiu-se durante vasto período (e esta tendência ainda subsiste) a um progressivo enrijecimento na organização dos cursos. Vários fatores contribuíram para tanto. As interpretações dos órgãos de governo muitas vezes apegaram-se mais a questões de ordem formal do que substantiva, tendendo a estipular determinados moldes de organização e funcionamento da pós-graduação. A estrutura burocratizada e normativa das universidades, colocando inúmeras exigências organizacionais e acadêmicas, transformou o que deveria ser diversificado em estruturas curriculares obrigatórias. A padronização da organização dos cursos, sem contemplar a diversidade das áreas do conhecimento ou as necessidades de clientela distintas. A colocação do mestrado como pré-requisito para admissão ao doutorado, embora a legislação federal não obrigasse a isto. O conservadorismo da comunidade acadêmico-científica que, através do processo de avaliação, muitas vezes abortou iniciativas diferenciadas e originais, em favor de modelos e propostas já conhecidas. A fragilidade da formação na graduação, motivada inclusive pela separação entre pós-graduação (absorvendo os docentes mais qualificados) e aquele nível de ensino, exigindo a oferta de cursos e disciplinas destinados a "completar" o preparo acadêmico dos estudantes.

Por todas estas razões, o que deveria ser flexível tornou-se rígido, alongando inclusive desnecessariamente a formação pós-graduada, especialmente no nível de mestrado, que é ainda hoje, no cenário internacional, um dos mais demorados. Além disso, introduziu-se uma contradição bastante interessante. A pós-graduação brasileira, em geral, identifica-se com um modelo para a pesquisa, já desde o mestrado. No entanto, a prática ainda enfatiza as ativi-

dades de ensino, com poucas exceções, como a das Ciências Biológicas. O estudante é sobrecarregado de créditos em disciplinas, obrigatórios e eletivos. Além disso, ele deve dar conta de uma pesquisa alentada, que vai resultar em sua dissertação/tese. No entanto, aquela estrutura de disciplinas permite pouco direcionamento a projetos individuais de investigação, pelo menos durante um bom tempo de curso. Ademais, é ainda bastante raro encontrar, nos cursos de pós-graduação, projetos coletivos de pesquisa, inseridos dentro de linhas institucionais programáticas de investigação, embora formalmente todos os cursos declarem tê-las. Assim, após a conclusão dos créditos em disciplinas, o estudante passa a desenvolver um trabalho específico de pesquisa, ligado a um orientador individual, raramente tendo tido a experiência anterior de conviver em grupos institucionais de investigação. Como resultado, tem-se uma pós-graduação que se situa dentre as mais prolongadas do mundo e com elevados índices de evasão na fase da elaboração do trabalho terminal.

Algumas iniciativas, ao longo do tempo, têm buscado equacionar este problema. Várias universidades têm revisto seus currículos. Programas tais como os de Iniciação Científica do CNPq e o Programa Especial de Treinamento (PET) da CAPES, embora não tenham apenas este objetivo, vêm procurando antecipar, no nível de graduação, o preparo dos estudantes da pós-graduação. Tais medidas, contudo, ainda não tiveram força suficiente para mudar o quadro apresentado.

O SISTEMA BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO: UMA VISÃO GERAL¹

Como já mencionado, os dados da última avaliação realizada pela CAPES sinalizaram a existência, no país, de cerca de 1.275 cursos de mestrado e 676 programas de doutorado, resultado, com certeza, de um bem sucedido esforço de crescimento. De fato, em 1970, contavam-se apenas 93 mestrados e 32 doutorados.

O período de expansão mais acelerada ocorreu exatamente na década dos anos 70, quando o sistema aumentou quase em oito vezes o seu tamanho. O início dos anos 80, quando se agravou a crise econômica, marcou uma retração no surgimento de novos cursos, que voltou a tomar impulso a partir de 1985, sobretudo em nível de doutorado. As taxas médias de expansão do sistema encontram-se, desde 1987, em torno de 3,6% para mestrado e 5,6% para doutorado. Cabe, porém, observar que tais médias estão distorcidas para cima, por um período de pico no surgimento de novos cursos, durante o biênio

¹ Os dados apresentados nesta parte e na seguinte foram retirados de Martins (1991) e da publicação da CAPES "Uma Década de Pós-Graduação: 1987/1996".

1993/94, no qual as taxas foram, respectivamente, 7,7% e 13,4%. Trata-se de um momento especialmente favorável em termos de fluxo de recursos para o sistema universitário, em especial o federal, embora resultasse ele muito mais de artifícios orçamentários do que propriamente de uma alocação definida para investimentos na educação superior.

É importante notar que, em nível de mestrado, persiste uma tendência já observada ao final dos anos 80, no sentido de que o aumento de cursos nem sempre é acompanhado de elevação proporcional no alunado. De fato, o número médio de estudantes por curso de mestrado vem decrescendo consistentemente ao longo do tempo, tendo sido igual a 53,3, em 1982, 45,6 em 1989/90, e situando-se, em 1996, por volta de 38,1. O doutorado apresenta tendência inversa. Estável em torno de 24 estudantes por programa durante largo período, a relação subiu para 35,1, em 1996. Hoje, o Brasil conta com cerca de 45.000 estudantes de mestrado e 22.000 de doutorado, significando uma expansão de 48% e de 165%, respectivamente, em relação ao ano de 1987.

Estes números revelam um melhor aproveitamento da capacidade de formação de doutores no sistema. Não significam, porém, que ele esteja operando, em geral, no limite de sua capacidade. Com efeito, em 1996, a relação média número de alunos/número de professores doutores era igual a 2,46, no mestrado, e a 1,21 no doutorado, valores que podem ser considerados baixos, em termos internacionais.

A distribuição dos programas segundo as áreas do conhecimento demonstra igualmente uma certa estabilidade, já observada entre 1980 e 1990. Algumas ligeiras modificações podem ser constatadas. No nível de mestrado, persiste uma maior concentração relativa na área de Ciências Humanas e Sociais, embora seu percentual tenha decrescido de 30% para 28%, compensado pelo aumento da participação das Profissões da Saúde, subindo de 21,5% para 23,1%. As Ciências Exatas e da Terra mantiveram sua posição em torno de 13%, o mesmo acontecendo com as Ciências Biológicas, Engenharias e Ciências Agrárias, entre 11 e 12%. No doutorado, há uma tendência de aumento na participação relativa das Profissões da Saúde (de 26% para 27,9%), das Ciências Humanas e Sociais (de 22% para 23,9%) e das Ciências Agrárias (de 8,2% para 9,2%). As Ciências Exatas e da Terra caem de 16% para 14,7%, as Ciências Biológicas de 14% para 13,1% e as Engenharias de 12% para 9,7%.

Este perfil continua a revelar uma evolução não induzida do sistema nacional de pós-graduação, sugerindo, inclusive, um reflexo modesto de amplos programas de governo voltados para as chamadas “ciências duras” e engenharias. O número relativo dos cursos destas áreas ora permaneceu constante (em nível de mestrado) ora reduziu-se (no doutorado). Trata-se de um perfil

relativamente original em relação ao observado na pós-graduação dos países industrializados, nos quais existe uma clara predominância de programas nas áreas das Exatas, da Terra e Biológicas e forte componente das áreas ligadas às Engenharias.

Este quadro reflete tendências históricas de desenvolvimento da educação superior no país. Os cursos nas áreas das Ciências Humanas e Sociais representam um desdobramento quase espontâneo das atividades das instituições universitárias. Outros fatores, como custo e a quase exclusividade do mercado de trabalho acadêmico para os profissionais destas áreas, também podem ser considerados fatores explicativos para sua forte presença.

A área da Saúde também apresenta um forte componente tradicional na história da educação superior brasileira. Alguns dos primeiros cursos superiores, datando do início do século XIX, são exatamente da área médica. Além disso, o Brasil construiu um modelo *sui generis* de pós-graduação nesta área, que não encontra similar em outros países. De fato, em outros sistemas, os profissionais da Saúde costumam obter seus graus de doutor em áreas biomédicas ou biológicas propriamente ditas. Aqui, contudo, criaram-se programas de mestrado e doutorado para cada subárea ou especialidade, particularmente na Medicina e na Odontologia, cujas tendências recentes são de cada vez maior desdobramento. Isto explica, em boa medida, o avanço do número dos cursos destas áreas no conjunto da pós-graduação nacional. Eles, por sua vez, puxam para baixo a relação número de alunos/número de doutores: são, em geral, cursos pequenos, com baixa relação orientando/orientador.

É certo que todas as áreas do saber devem ser adequadamente contempladas em termos de pós-graduação. Permanece, porém, um perfil de sistema que de certo modo limita o potencial de sua contribuição para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, embora caiba ressaltar que são exatamente as áreas das Exatas e das Biológicas que seguem apresentando os maiores índices de “dureza” científica e reconhecimento internacional. Sua limitada participação no conjunto do sistema, contudo, restringe seu potencial multiplicador, essencial para um salto do país, particularmente em termos tecnológicos. Se, há algum tempo, este quadro poderia ser entendido em termos de falta de recursos financeiros para sustentar a cara infra-estrutura destes programas, cabe indagar porque persiste a situação, após anos e anos de programas especiais, tais como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT). O número de grupos, embora tenha aumentado, continua a apresentar o mesmo peso relativo no conjunto do sistema. Caracteriza-se uma distribuição de novos e mais recursos para as mesmas equipes, incorporando-se umas poucas novas? Estaria havendo uma distorção nesta

distribuição? Estariam os recursos novos apenas substituindo antigas verbas retiradas de outras fontes de financiamento?

Causa igualmente espécie a relativa redução no ritmo de expansão da pós-graduação na área das Ciências Agrárias, campo em que o Brasil alcançou destacada posição internacional e que apresentou relevantes contribuições para a melhoria da agricultura nacional. Se a década passada apresentou uma tendência alentadora, passando de 13 para 42 programas de doutorado, na atual década surgiram apenas 16 novos cursos e, ainda assim, alguns como desdobramentos de programas já existentes.

A distribuição do alunado, segundo as áreas do conhecimento, continua a revelar as diferenças de tamanho e escala de operação dos cursos. Em torno de 42% dos estudantes de mestrado e 31% dos de doutorado encontram-se matriculados nos cursos de Ciências Humanas e Sociais. Por outro lado, se as Ciências da Saúde representam, no conjunto dos cursos, cerca de 23% dos mestrados e 28% dos doutorados, seu corpo discente corresponde apenas a 14 ou 15% do total.

Um outra grave questão permanece não resolvida, ainda que tenha havido alguns avanços. Trata-se da distribuição regional dos cursos no país. A Região Sudeste é a preponderante, embora sua participação relativa, no período de 1987 a 1996, tenha decrescido de 70% e 91,4% para 62,4% e 79,3%, no total dos cursos de mestrado e doutorado, respectivamente. Com algum crescimento quantitativo, o peso da Região Norte não se alterou, permanecendo pouco acima de 2% no nível de mestrado e de 1% no doutorado. O mesmo ocorreu com a região Centro-Oeste, com índices inferiores a 5% no mestrado e em torno de 1% no doutorado. O Nordeste apresentou relativa estabilidade no mestrado (em torno de 14%) e mais do que dobrou sua presença no doutorado (2,6% para 5,7%). O Sul avançou: de 13,2% para 16,1% no mestrado e de 6,8% para 11,2% no doutorado. É interessante perceber que a maior mudança de perfil aconteceu na rede de programas de doutorado.

A distribuição regional dos programas continua a sinalizar a desigualdade nas oportunidades de acesso à pós-graduação, ainda muito concentradas. As decorrências deste quadro são graves, embora várias medidas compensatórias estejam possibilitando a redução de seu impacto. A concorrência por vagas nos melhores programas, em geral situados no Sudeste, permanece acirrada, com elevada participação da população estudantil local, dificultando deste modo a qualificação dos docentes das universidades das regiões mais afastadas, seja por razões de ordem acadêmica ou mesmo de ordem econômica.

Os dados referentes à vinculação institucional dos programas seguem demonstrando que a maior parte da pós-graduação brasileira é mantida direta-

mente pelo poder público: 90,4 % dos mestrados (dos quais 58,8% federais e 31,6% estaduais) e 91,3% dos doutorados (sendo 47% federais e 44,3% estaduais). Este é um quadro semelhante ao observado no início da década e que continua a evidenciar a associação da histórica tendência do Estado brasileiro a assumir os ônus dos segmentos educacionais de elevado custo e voltados para a formação sofisticada de recursos humanos, com a característica da pós-graduação como natural desdobramento das instituições de ensino superior de melhor qualidade. Estas, no Brasil, identificam-se, em geral, com as escolas públicas de 3º Grau. É um sistema gratuito para o aluno e moldado na tradição da história da educação brasileira.

O perfil do corpo docente dos cursos de pós-graduação, como é natural, vem se modificando ao longo do tempo. Se, até o início dos anos 80, mais da metade dos docentes tinha obtido sua titulação em universidades do exterior, ao final da década de 90 este percentual tende a se situar em torno de 40%. Trata-se, com certeza, do resultado da expansão do próprio sistema brasileiro. Isto, porém, não pode significar a perda das relações com o exterior. Seja através de um consistente programa de pós-doutoramento no exterior, de doutorados-sanduiche e de intercâmbio científico, é fundamental manter os laços que oxigenam o sistema, impedindo a endogenia e a desatualização. Finalmente, os dados indicam que cerca de 10% dos professores envolvidos na pós-graduação ainda não detêm o título de doutor. Deles retirando o contingente de “notório saber”, tradicionalmente muito reduzido, resta um conjunto de docentes que importa titular, normalmente situados em instituições menos experientes ou em áreas mais distantes, com cursos novos.

A quase totalidade dos professores da pós-graduação encontra-se vinculada às suas instituições em regime de dedicação exclusiva ou tempo integral. São 85% dos doutores, que ainda constituem apenas cerca de 20% do corpo docente das universidades e cerca de 15% do total do sistema brasileiro de educação superior, que estão ligados aos cursos de pós-graduação. Se esta é uma situação esperada, ela não deixa de apresentar problemas. O mais grave deles se refere ao relativo isolamento da pós-graduação em relação à graduação. É relativamente comum a situação em que os professores da pós-graduação mantêm pouco envolvimento com o ensino de graduação, especialmente nas universidades públicas. Veja-se, por exemplo, a recente iniciativa do MEC de criar um Programa de Incentivo à Melhoria do Ensino de Graduação, concedendo bolsas e outros estímulos para o docente que se dedicasse ao ensino de graduação (hoje praticamente reduzido à Gratificação da Estímulo à Docência – GED). Este é com certeza um desafio não resolvido, tendo sido sistematicamente apontado nos planos nacionais de pós-graduação,

inclusive nas discussões preliminares do IV PNPG, que não chegou a se materializar ainda.

A PRODUÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA

A titulação anual de mestres e doutores aumentou significativamente nos últimos dez anos, embora ainda sejam necessários alguns esforços para alcançar o ponto ideal de equilíbrio do sistema. Com efeito, em 1996, os cursos formaram mais de 10.300 mestres e quase 3.000 doutores. Estes números, comparados com as admissões de alunos novos, representam proporções da ordem de 64% e 58%, respectivamente. Em um sistema quantitativamente estável tais proporções deveriam estar próximas de 100%. Este não é o caso brasileiro, que está em expansão. Embora a proporção no mestrado seja maior do que a do doutorado, ela causa mais preocupação. De fato, além de ser um curso de menor duração, seu corpo discente, nos últimos dez anos, expandiu-se em apenas 48%, enquanto o de doutorandos cresceu em 165%.

Os dados também sugerem uma melhora no tempo médio de titulação. Adotados, generosamente, três e cinco anos como respectivos tempos médios razoáveis para mestrado e doutorado, o sistema deveria apresentar relações entre número de titulações e tamanho do corpo discente iguais a 33% para mestrado e 20% para doutorado. Em 1996, tais relações foram iguais a 23% e 13,5%, indicando que, em média, o estudante de mestrado está levando mais de quatro anos para concluir seu curso e, o de doutorado, mais de seis.² Neste último caso, o dado precisa ser observado com cuidado, pois pode estar sendo distorcido pela recente expansão do corpo discente, já comentada. De qualquer modo, os números oferecem uma boa dimensão do que resta ainda por fazer para aumentar a produtividade dos cursos, reduzindo o tempo de titulação e a evasão.

É preciso assinalar que, entre as áreas do conhecimento, esta situação é muito variável. Assim, os programas de mestrado em Ciências Agrárias, Engenharias e alguns ramos das Ciências Biológicas já de longa data apresentam tempos próximos de 30 meses. Já nas Ciências Humanas e Sociais, encontram-se os tempos mais dilatados, por vezes alcançando a quase cinco anos, em nível de mestrado.

² Texto disponível na página do MEC na Internet, denominado “Enfrentar e Vencer Desafios”, informa que, em 1999, o alunado de mestrado alcançou a marca de 53,9 mil estudantes e o de doutorado, 28,9 mil. As titulações foram de cerca de 14,4 mil mestres e 4,7 mil doutores, apresentando, pois, elevação expressiva. A relação titulações/tamanho do corpo discente melhorou nos dois níveis, passando para 27% e 16%, respectivamente.

Considerando ainda ser recorrente a exigência do título de mestre para ingresso no doutorado (embora a legislação federal não a imponha), o Brasil ainda leva entre oito e dez anos para formar um doutor. Adicionando a esta realidade o ingrediente da idade média dos estudantes de pós-graduação, obtém-se um quadro preocupante. Os mestrandos brasileiros, em média, têm 32 anos de idade e, os doutorandos, mais de 38. O país continua titulando em fase profissional tardia o seu docente mais qualificado, fato que assume contornos mais graves dado o considerável volume de aposentadorias recentemente observado, em especial nas universidades federais. Nestas, a taxa média anual de aposentadorias historicamente se situava em torno de 3 a 4%. Nos primeiros anos de efervescência da reforma da previdência (1995/96), este índice praticamente dobrou, com considerável impacto sobre diversos cursos de pós-graduação.

A questão da produção científica/técnica e artística da pós-graduação é outro ponto merecedor de discussão atenta. Ao longo do tempo, o seu volume vem apresentando um consistente crescimento. Reunindo artigos em revistas, capítulos de livros e trabalhos apresentados em congressos, tem-se a seguinte evolução da taxa média de publicações *per capita*: 0,6 em 1978, 0,87 em 1982, 0,93 em 1985, 1,0 em 1990, e em torno de 3,4 em 1996. Nos últimos quatro anos, observa-se um salto quantitativamente extraordinário, em comparação com a evolução observada nos anos anteriores. Esta é uma trajetória esperada, semelhante à ocorrida em outros países. Há um período relativamente longo de maturação, com modesta taxa de crescimento da produção científica (menos do que proporcional ao aumento do número de docentes e pesquisadores), seguido de uma etapa de aceleração da produção (crescimento da produção mais do que proporcional ao da massa crítica) até se atingir um patamar relativamente estável, com crescimento lento, proporcional, a partir daí, à expansão numérica do contingente de docentes e pesquisadores. O Brasil parece estar em plena vigência da segunda fase: de fato, de 1992 para 1996, o tamanho do corpo docente da pós-graduação manteve-se praticamente estável (um pouco acima de 20.000 professores), enquanto volume da produção científica cadastrada junto à CAPES cresceu em 140% (de pouco mais de 28.000 artigos em revistas, capítulos de livros e trabalhos em congressos para quase 68.000).

O grau de internacionalização da produção também aumentou. Em 1990, apenas cerca de 18% daqueles trabalhos foram publicados ou apresentados em veículos ou eventos internacionais. Em 1996, este percentual cresceu para pouco mais de 27%.

Tomando-se o conjunto dos docentes, verifica-se uma modificação importante na produtividade por docente. Se durante longo tempo, um em cada

três docentes/pesquisadores apresentou publicação nacional e um em cada dez publicou no exterior, tais índices, em 1996 foram significativamente diferentes: um em cada dois e um em cada cinco. Os índices por grandes áreas do conhecimento são sugestivos. A relação total de trabalhos nacionais com o total de docentes apresenta o seguinte perfil: 0,55 para Ciências Exatas; 1,29 para Ciências Biológicas; 0,60 para Engenharias; 3,85 para Ciências da Saúde; 1,87 para Ciências Agrárias; 3,99 para Ciências Humanas e Sociais. No caso das publicações no exterior, o perfil das áreas é significativamente diferente: 1,21 para Ciências Exatas e da Terra; 1,97 para Ciências Biológicas; 0,64 para Engenharias; 1,17 para Ciências da Saúde; 0,54 para Ciências Agrárias; e 0,52 para Ciências Humanas e Sociais.

Este perfil da produção reflete a natureza e o grau de amadurecimento e de internacionalização das áreas. Algumas, como as Biológicas, e dentro delas, mais especificamente Bioquímica, Fisiologia, Farmacologia, Imunologia e Biofísica, têm maior volume de publicações no exterior: mais de 60% do total da produção. Já no campo das Ciências Humanas e Sociais ocorre o inverso: 88% da produção são publicados dentro do país.

Ressalvada a maior contribuição proporcional de algumas áreas, é preciso destacar que, há pelo menos vinte anos, o Brasil detém a primeira posição, dentre os países latino-americanos, em termos de trabalhos publicados em veículos de circulação internacional. Mais de 30% dos artigos produzidos no continente são de autoria de pesquisadores brasileiros.

Há ainda alguns problemas de distribuição da produção entre os professores. Verifica-se ainda uma certa tendência de concentração da produção em torno de determinado conjunto de docentes, enquanto outros apresentam publicações de modo mais esporádico. Embora não estejam disponíveis novos estudos analisando a produção individual de cada docente, o comportamento dos dados agregados sugere a existência de um quadro significativamente diferente, para melhor, do observado na segunda metade da década passada, quando, analisados ciclos de quatro anos, menos da metade dos docentes publicava pelo menos um trabalho em cada ciclo e menos de 5% publicavam um trabalho em cada um dos anos de cada ciclo. Parece estar em fase de superação o dilema então existente, que sinalizava um imenso potencial de aumento da produtividade por docente.

A QUALIDADE DA PÓS-GRADUAÇÃO BRASILEIRA

O sistema de acompanhamento e avaliação da pós-graduação brasileira, mantido pela CAPES, tem mais de vinte anos. Trata-se de um sistema de avaliação por pares, reunidos em comissões organizadas por áreas/subáreas

do conhecimento que, a cada dois anos, analisam o desempenho de todos os programas de mestrado e doutorado no país, com base em relatórios anuais, relatórios de visitas de especialistas e outras informações complementares.

Esta avaliação contempla os diversos aspectos dos programas: perfil do corpo docente, atividades de ensino e de pesquisa, produção científica, técnica e/ou artística docente e discente e alguns aspectos de funcionamento, tais como fluxo de alunos, tempo médio de titulação, entre outros. A trajetória de evolução de cada curso é detalhadamente analisada e comparada com a de seus congêneres. Durante muitos anos, o resultado desta análise comparativa foi expresso em uma escala conceitual de “A” até “E”, sendo o primeiro conceito atribuído aos cursos de melhor nível, segundo padrões de desempenho definidos a partir de critérios gerais para o sistema e de critérios específicos de cada área/subárea do conhecimento.

Como seria de esperar, os cursos, ao longo do tempo, acabaram por se concentrar nas faixas conceituais mais elevadas, à medida em que foram gradativamente atingindo os requisitos básicos característicos do padrão de referência subjacente ao modelo de avaliação originalmente concebido. De fato, já no início da década de 90, cerca de 70% dos cursos se situavam nas duas primeiras faixas conceituais (“A” e “B”). Agregando a terceira faixa (“C”), tal percentual alcançava a 90%. Estes dados sinalizam uma situação positiva: o avanço qualitativo dos programas. Por outro lado, também evidenciam uma perda do poder de discriminação da escala de avaliação, aliada a um esgotamento do padrão de referência, sugerindo a necessidade de o modelo de avaliação colocar novos patamares de exigência, a fim de evitar a estagnação do sistema e manter um saudável dinamismo de evolução.

Em 1998, a CAPES respondeu a esta questão alterando significativamente a escala de resultados finais da avaliação, que passou a ser constituída de sete níveis, numericamente identificados, sendo “1” o nível mais baixo, “5” o nível mais elevado para cursos de mestrado isolados e os dois últimos níveis “6” e “7” privativos de programas de excelência que oferecem também a formação de doutorado. A avaliação assim expressa é muito recente, não tendo sido ainda possível realizar um estudo aprofundado do impacto das mudanças. Uma primeira leitura dos dados, porém, sugere que o objetivo de recuperar o poder de discriminação da avaliação final foi de certo modo atingido, tornando mais transparente a percepção dos diferentes níveis de consolidação dos cursos e das respectivas áreas.

PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

As considerações anteriores permitem concluir que o sistema de pós-graduação brasileiro encontra-se em trajetória de expansão e de consolidação. Isto, porém, não significa que algumas questões não precisem ser cuidadosamente examinadas, de modo a checar se o sistema está atendendo de forma adequada às necessidades do país e se estão sendo providas as condições indispensáveis para tanto. Alguns pontos podem ser explorados.

A EFICIÊNCIA DA PÓS-GRADUAÇÃO.

Os dados sugerem que o sistema vem operando dentro de padrões cada vez mais eficientes. Alguns ajustes, contudo, ainda são necessários. Como já mencionado, o modelo brasileiro de pós-graduação é voltado para a pesquisa. No entanto, em boa medida ele ainda privilegia as atividades de ensino e, no domínio da pesquisa, permanece largamente dominado pelo paradigma do individualismo, sendo ainda insuficientemente freqüentes os casos em que as linhas de pesquisa constituem de fato núcleos agregadores de docentes e alunos. Alterações curriculares e incentivos a projetos coletivos de investigação são fundamentais para a redução do excessivo tempo médio de titulação e dos índices de evasão.

Particularmente o paradigma de mestrado necessita ser repensado. De um lado, ele deve ser, onde possível, definitivamente integrado ao programa de doutorado, constituindo programa único de pós-graduação, com diferentes saídas (em nível de mestrado e em nível de doutorado) conforme o interesse, a vocação ou o desempenho acadêmico dos estudantes. Isto certamente encurtaria o tempo de formação, reduziria custos e aumentaria a eficiência no uso dos recursos disponíveis.

Alguns outros mecanismos, ligados aos instrumentos de apoio à pós-graduação, têm contribuído para impulsionar esta maior eficiência. Dentre eles, cabe ressaltar a modificação feita pela CAPES (inicialmente em conjunto com o CNPq) na forma de distribuição das bolsas de estudos, condicionando a quota de cada curso a indicadores de produtividade, basicamente à relação de titulados e bolsistas, associados aos resultados da avaliação. Este instrumento é, sem dúvida, poderoso, mas sua eficácia será limitada, caso as questões acadêmicas estruturais não sejam cuidadas.

A DIVERSIFICAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO

AS MODALIDADES

Há diferentes clientes, interesses e necessidades da sociedade a que a pós-graduação deve atender. Neste sentido, um modelo único é insuficiente.

A diversificação dos modelos de pós-graduação é fundamental, para atender, por exemplo, à formação de alto nível de profissionais que não têm interesse no mercado de trabalho acadêmico. É o caso do curso de mestrado denominado “profissional”; Em certas áreas, como Engenharias, Administração e Direito, pode ele vir a ser um poderoso instrumento de qualificação. A CAPES percebeu esta necessidade (por sinal várias vezes já mencionada nos planos nacionais de pós-graduação e na própria legislação para o setor), ao publicar a Portaria nº 47, de 17 de outubro de 1995, substituída pela Portaria nº 80, de 16 de dezembro de 1996, definindo padrões mínimos para apreciação de projetos desta natureza.

O sistema, porém, reage lentamente. Inicialmente, apresentou imensas resistências, alegando que tal iniciativa iria desqualificar o esforço nacional de oferecer uma pós-graduação de bom nível. Tal resistência não parece totalmente vencida. Até o momento, poucas propostas do gênero foram apresentadas ao exame da CAPES.

AS FORMAS DE OFERTA

Regra geral, a pós-graduação *stricto sensu* é oferecida de modo presencial e contínuo. Esta forma, embora seja a ideal, é, em boa medida, insuficiente para atender às necessidades brasileiras, com a velocidade desejável.

Aparentemente o sistema tem condições quantitativas de atender às demandas básicas ou espontâneas de formação pós-graduada. A sua distribuição geográfica e a forma com que é oferecida, contudo, tomam, por vezes, insatisfatório o atendimento às urgências de qualificação de docentes e pesquisadores em diversas regiões brasileiras, em especial o Norte e o Centro-Oeste. A nova LDB, por exemplo, determina que as universidades tenham pelo menos um terço de seu corpo docente com titulação em nível de mestrado ou doutorado. Os dados a seguir retratam o que falta para atingir esta meta.

Brasil – Número de professores a titular em nível de mestrado/doutorado, em universidades sem o terço do corpo docente com tal titulação, por Região – 1996

REGIÃO	TOTAL	Universidades Federais	Universidades não Federais
Norte	231	68	163
Nordeste	811	22	789
Sudeste	1026	-	1026
Sul	668	-	668
Centro-Oeste	307	-	307
Total	3043	90	2953

Fonte: MEC/INEP – Censo do Ensino Superior - 1996.

O quadro de cursos de mestrado e doutorado avaliados pela CAPES em 1998, com referência ao biênio 1996/97, é o seguinte:

Brasil - Número de cursos de mestrado e doutorado avaliados pela CAPES em 1998, com referência ao biênio 1996/97, por região

REGIÃO	MESTRADO	DOCTORADO
Norte	27	8
Nordeste	184	44
Sudeste	784	525
Sul	210	81
Centro-Oeste	70	18
Total	1275	676

Fonte: MEC/CAPES Avaliação da Pós-Graduação Brasileira - 1998.

Em termos médios, os números não são espantosos. De fato, dividindo o número de professores a titular pelo número de mestrados existentes no país, encontra-se um resultado de 2,39, que corresponderia ao esforço adicional de cada programa para, no prazo de dois a três anos, titular todos estes docentes. É preciso porém, matizar este quadro geral com a realidade regional. A mesma relação, calculada dentro de cada região, configura o seguinte quadro:

Brasil - Relação entre número de docentes a titular e número de cursos de mestrado, por região - 1996

REGIÃO	RELAÇÃO
Norte	8,56
Nordeste	4,41
Sudeste	1,31
Sul	3,18
Centro-Oeste	4,39
BRASIL	2,39

Os dados formam um perfil já conhecido. As situações mais críticas se encontram nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo especialmente problemáticas na primeira e na terceira. Na Região Norte, além da elevada proporção de docentes a titular, há também a reduzida diversidade de áreas do conhecimento contempladas pelos programas de pós-graduação existentes e a questão das distâncias geográficas. Na Região Centro-Oeste, verifica-se a excessiva concentração de programas (mais de 50%) na Universidade de Brasília.

A persistência da opção pela forma presencial e contínua de oferta da pós-graduação (embora seja de fato a ideal) não permitirá a solução, no curto prazo, destes problemas. A implantação de novos cursos requer muitos anos de esforço e preparação. Por outro lado, existe, nas instituições locais, uma razoável incidência de competência esparsa, isto é, docentes/pesquisadores qualificados em nível de doutorado nas diversas áreas, porém quantitativamente pouco expressivos em cada instituição. Estas condições sugerem formas alternativas de acesso à pós-graduação. A CAPES, por sinal, apreendeu esta questão e apresentou uma resposta interessante. Desde 1995, canalizando iniciativas que já se delineavam no sistema, implementou o apoio a um novo formato de oferta, denominado de “mestrado interinstitucional”, oferecido modularmente na instituição com necessidade de qualificar seus docentes, por outra instituição com curso de pós-graduação consolidado na área. A experiência tem se revelado exitosa: mais de cem programas deste tipo estão hoje em operação no país.

Isto, contudo, ainda não é suficiente. É preciso discutir, com seriedade e profundidade, as opções de mestrado semi-presencial e à distância. Trata-se de uma tendência internacional que o Brasil não pode desconsiderar, mesmo porque já existem experiências em curso, como por exemplo as oferecidas pela Universidade Federal de Santa Catarina. Os órgãos responsáveis pela política de pós-graduação devem enfrentar corajosamente este desafio, a fim de balizar o sistema e garantir parâmetros de qualidade.

Para as regiões com poucos centros de formação de recursos humanos, especialmente aquelas de grande amplitude geográfica, como a Amazônia, a pós-graduação consorciada ou em rede é um caminho a ser também vigorosamente discutido. No Nordeste, já existe uma experiência em andamento, voltada para o tema “Desenvolvimento e Meio Ambiente”, oferecida em nível de mestrado. É o caso de examinar se, dados os custos e as necessidades de formação de alto nível, se este formato não deveria ser também pensado para implementação em nível de doutorado. Estas idéias têm-se manifestado no âmbito dos projetos regionais de apoio à pós-graduação e pesquisa (Norte, Nordeste e Sul), apoiados, em princípio, pela CAPES, CNPq e FINEP, mas que, de fato, têm contado com efetivo envolvimento apenas dos dois primeiros órgãos, com especial relevo para a CAPES.

Tais encaminhamentos, baseados na competência nacional já instalada, são fundamentais para o desenvolvimento do sistema de educação superior e também para neutralizar iniciativas bastante espúrias que vêm acontecendo, de instituições estrangeiras oferecendo, no país, oportunidades facilitadas de pós-graduação de segunda categoria.

O APOIO À PÓS-GRADUAÇÃO E À PESQUISA

É importante considerar três questões, com vistas ao desenvolvimento de uma política consistente voltada para o setor: a identidade e o papel das agências de fomento, o financiamento e a diversidade de instrumentos.

A IDENTIDADE E O PAPEL DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO

A formação de recursos humanos, em nível de pós-graduação, e a pesquisa científica e tecnológica sem dúvida guardam estreita relação de mútua dependência, mas envolvem complexos de ações bem distintos e identificáveis.

Esta separação de identidades, contudo, tem se feito muito pouco presente ou, pelo menos, pouco clara quando se analisam os programas de ação (bolsas e fomento) das duas agências federais cuja missão institucional se volta para estes campos.

Com efeito, CAPES e CNPq, criados em 1951 com objetivos bem nítidos (a primeira voltada para a formação de recursos humanos de alto nível e o segundo para o desenvolvimento da pesquisa), ainda mantêm, sobretudo no que tange à formação de recursos humanos, programas praticamente idênticos. Independentemente das razões históricas que levaram a tal quadro, é com certeza o momento de redefinir competências, de modo a restaurar um equilíbrio de ações que tenha como conseqüência um impacto mais efetivo sobre o sistema de pós-graduação e de pesquisa, hoje ressentindo-se das distorções que acompanharam este processo de esmaecimento da identidade das agências.

O cenário que importa modificar é o seguinte. De um lado, a CAPES encontra sérias limitações para implementar uma efetiva política de formação de recursos humanos e de apoio aos programas de pós-graduação, dado que quase cinquenta por cento do programa de bolsas de mestrado e doutorado é operado pelo CNPq. De outro lado, o CNPq administra um vultoso volume de recursos de bolsas mas quase não dispõe daqueles necessários para atividade que lhe é específica: o fomento à pesquisa.

As duas agências, por sinal, estão trabalhando no sentido de solucionar estes dilemas. A ação isolada de cada uma, porém, é insuficiente para uma solução definitiva e, pior, pode gerar efeitos colaterais indesejados, como se viu no caso do necessário redirecionamento de recursos de bolsas de mestrado do CNPq para outras atividades, em 1997, sem que a CAPES pudesse compensar esta retirada de bolsas do sistema. E também dá margem a uma visão de excesso de recursos para a pós-graduação, o que explica o decreto presidencial determinando, para 1998, redução de dez por cento no volume de bolsas novas financiadas com recursos do orçamento federal. A resolução desta questão passa por um projeto mais abrangente de governo que, com

um pequeno aporte adicional de recursos, poderá resolver, pelos próximos anos, alguns dos problemas estruturais de financiamento da pós-graduação e da pesquisa no país.

O primeiro passo seria uma divisão de tarefas. A CAPES poderia ficar com o programa institucional de bolsas de formação acadêmica (graduação, especialização, mestrado e doutorado), de desenvolvimento dos cursos e programas de pós-graduação (professores visitantes e outras ligadas aos processos acadêmicos dos cursos) e de atualização de professores, em âmbito nacional e internacional; o programa de manutenção e desenvolvimento da infra-estrutura e atividades acadêmicas básicas dos cursos e programas de pós-graduação; e programas de fomento, apoiando projetos de abrangência nacional, integrando a pós-graduação com os demais níveis de ensino, além de projetos regionais e temáticos que proporcionassem a desconcentração da formação de recursos humanos de alto nível e o incentivo a áreas necessárias ao país.

O CNPq se responsabilizaria por um amplo programa de fomento à pesquisa, através do financiamento de projetos de variada abrangência, garantindo a estabilidade dos centros mais desenvolvidos e apoiando o desenvolvimento dos centros mais novos; o programa de bolsas de desenvolvimento de pesquisa, com bolsas ou *grants* para pesquisadores, bolsas de iniciação científica, auxiliares (mestrandos) e assistentes de pesquisa (doutorandos), técnicos e pesquisadores visitantes; o programa de intercâmbio de pesquisadores, em âmbito nacional e internacional; o programa de desenvolvimento de novos centros de pesquisa e de fixação de pesquisadores, garantindo o aproveitamento dos recursos humanos de alto nível, com as bolsas de recém-doutores e de desenvolvimento regional; recursos para o desenvolvimento da infra-estrutura da pesquisa. Isto obviamente sem prejuízo das outras atividades que o Conselho desenvolve e que não guardam interface com o assunto aqui discutido.

As modificações recentemente anunciadas pelo CNPq em 1998, relativas à distribuição de bolsas para mestrandos e doutorandos diretamente vinculados a pesquisadores-orientadores dentro do contexto de projetos de pesquisa, sinalizam nesta direção. No entanto, permanece não resolvida a questão da falta de recursos para apoiar o desenvolvimento dos próprios projetos de pesquisa.

O custo desta redefinição é de pouco menos de R\$ 200 milhões, equivalendo a aumentar cerca de 10.000 bolsas de mestrado e 4.600 bolsas de doutorado no orçamento da CAPES, acompanhadas das respectivas taxas acadêmicas e a conversão do mesmo tanto, no orçamento do CNPq, para outras atividades de bolsas e apoio à pesquisa.

É muito? Nem tanto. Significaria expandir em menos de 20% o volume total de recursos alocados às duas agências juntas. E esta modificação não

precisaria ser feita de uma única vez ou em um único ano. Que fosse feita em quatro anos. Os R\$ 50 milhões por ano representariam um acréscimo, no primeiro ano, de pouco mais de 10% no orçamento total de bolsas da CAPES e significariam quase dobrar os recursos de auxílios à pesquisa do CNPq.

As medidas orçamentárias para 1998, contudo, sinalizaram em direção oposta, determinando cortes nos orçamentos das duas agências, em nada facilitando a sua reorganização ou a implementação de uma política integrada que realmente represente uma ação coerente de governo voltada para a pós-graduação e a pesquisa. Na realidade, a continuar esta redução de recursos e o processo de identidade das agências, o aumento do apoio à pesquisa far-se-á em detrimento do aumento da capacidade de formação de recursos humanos, o que projeta, no médio e longo prazos, um futuro gargalo que pode levar à estagnação do sistema.

O FINANCIAMENTO

O ano de 1998 sinalizou uma retração na alocação de recursos para a pós-graduação. Os orçamentos da CAPES e do CNPq foram reduzidos (quase R\$ 100 milhões, em um total em torno de R\$ 1 bilhão), embora tenha havido certa recomposição, pela via de créditos suplementares. As perspectivas, contudo, não são muito animadoras, sobretudo no cenário econômico que se delineia. Diversos programas da CAPES foram duramente atingidos (como o PET e a pós-graduação *lato sensu*) e o processo de redefinição de ação do CNPq ficou comprometido.

Por outro lado, programas adicionais de investimentos, como o dos Núcleos de Excelência, que originalmente deveriam garantir estabilidade a poucos, grandes e consolidados grupos, foram pulverizados, passando a ser mais uma fonte semelhante às demais já existentes, não abrindo espaço para abertura de novos recursos de fomento para redução dos desequilíbrios e estímulo a áreas carentes ou novas.

A não aceleração do processo de integração de ação das agências também dificulta a racionalização do uso dos recursos disponíveis, comprometendo os demonstrativos de eficiência do setor e favorecendo iniciativas de futuros cortes. Esta situação deve ser urgentemente modificada.

A DIVERSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE APOIO

Há praticamente uma única modalidade de bolsa de estudos para pós-graduação. As necessidades, contudo, são extremamente variadas, dependendo do perfil do estudante, da distância do curso, da região e assim por diante. É preciso repensar, abrindo novas modalidades de bolsas ou auxílios, com valores e compromissos diferenciados.

NOVAS PARCERIAS

O sistema de educação superior no Brasil vive um novo momento, caracterizado pela retração da expansão do segmento público e pela aceleração da expansão do setor privado. Embora com menos vigor, a mesma tendência se verifica na pós-graduação.

Isto significa que os instrumentos tradicionais de apoio ao sistema estão envelhecidos. Não é possível, por exemplo, imaginar que os recursos públicos irão financiar, nos mesmos moldes, o desenvolvimento da pós-graduação das instituições particulares. Por outro lado, a qualidade destas últimas depende de uma cooperação efetiva com os centros de pós-graduação consolidados, localizados nas instituições públicas. É nesta interface que a ação do Estado deve se manifestar, fortalecendo parcerias e apoiando iniciativas que tenham impacto positivo sobre todo o sistema. É o caso, por exemplo, de se pensar em estimular as instituições públicas comprometidas com a melhora do perfil das demais instituições de ensino superior situadas em sua área de influência. O apoio a consórcios ou redes de pós-graduação, dentro de regiões mais necessitadas, deve ser absolutamente prioritário.

ABSTRACT

This paper discusses the present situation of the brazilian system of graduate studies programs, considering: its recent history, the characteristics of the model of graduate studies program adopted in Brazil, some important indicators of academic and scientific productivity, the process of its assessment and evaluation and some challenges to face in the forthcoming future.

RÉSUMÉ

Cet article analyse la situation actuelle du système de post-graduation au Brésil, prenant en compte: son histoire recente, les caractéristiques du modèle de programme de post-graduation adopté, les indicateurs de productivité académique e scientifique, les mécanismes d'évaluation et quelques défis qui se présentent pour le futur prochain.

BIBLIOGRAFIA

- Brasil. MEC/CAPES. (1998) *Avaliação da Pós-Graduação*.
- Brasil. MEC/CAPES. *I, II e III Planos Nacionais de Pós-Graduação*.
- Brasil. MEC/CAPES. (1997) *Uma Década de Pós-Graduação: 1987/1996*. Brasília.
- Brasil. MEC/INEP. (1996) *Censo do Ensino Superior*.
- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. (1988) *Avaliação da universidade: propostas e perspectivas*. Brasília,.
- Cordova, Rogério et al. (1986) *A pós-graduação na América Latina: o caso brasileiro*. Brasília: CAPES/UNESCO-CRESALC.
- Martins, Ricardo C. R. (1991) "A pós-graduação no Brasil: uma análise do período 1970-90" in *Educação Brasileira* 13 (27): 93-119, 2º sem., Brasília.
- Martins, Ricardo C. R. (1994) "A capacitação de docentes no sistema universitário brasileiro: políticas, estratégias, problemas e resultados" in *Cadernos CRUB* nº 3, Brasília.
- Rocha Neto, Ivan. (1987) *Avaliação quantitativa das necessidades e da capacidade nacional de formação de mestre e doutores: uma contribuição da CAPES para o processo de avaliação e perspectivas*. Brasília: MEC/CAPES, (mimeo).
- _____. (1988) "Há produção científica no Brasil? Atualização e crítica: uma contribuição para o processo de avaliação e perspectivas-versão sintética" in *Educação Brasileira*, 10(21):17-32, 2º sem., Brasília.
- Velloso, Jacques et al. (1996) *Trajatória e Perspectivas dos Mestrandos e Doutorandos no país*. Brasília, (mimeo).

A descentralização da educação

*Inaiá Maria Moreira de Carvalho**

*Robert Evan Verhine***

Resumo. Este artigo aborda a descentralização da perspectiva da municipalização do ensino, analisando as medidas que vem sendo tomadas para estimular essa descentralização. Discutindo sua dinâmica recente, assinala como esse processo tem sido influenciado por políticas econômicas e pela crise fiscal do Estado, por padrões culturais e práticas políticas e pela heterogeneidade territorial, econômica e social do Brasil.

Palavras-chave: descentralização, educação, ensino fundamental, municipalização, FUNDEF, políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A melhora dos padrões de educação da população brasileira transformou-se, atualmente, em uma das questões básicas da agenda nacional, enfatizada não apenas por educadores como também por empresários, partidos e políticos de variados espectros, sindicatos e outros segmentos organizados da sociedade, pela mídia e pelas próprias políticas governamentais.

Por trás desse fenômeno há um amplo reconhecimento de que o quadro educacional do Brasil é bastante insatisfatório e que se contrapõe de forma muito negativa às exigências atuais do desenvolvimento. Ainda que significati-

* Professora de Sociologia e Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia.

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia. Bolsista do CNPq. Os autores agradecem à professora Jaci Menezes, da Faculdade de Educação da UNEB, pelas valiosas sugestões na elaboração deste trabalho. Querem também agradecer o apoio dado por Márcia Santos de Jesus e Maria Santana Oliveira Souza, bolsistas do PIBIC/CNPQ.

vos, os avanços registrados nas últimas décadas, como a redução da taxa de analfabetismo, o aumento das matrículas em todos os níveis e o crescimento da escolaridade média da população, não chegaram a reverter o atraso educacional do país nem a baixa qualidade do seu sistema de ensino. Com a revalorização do papel da educação no desenvolvimento econômico e social das nações, incrementada na década de noventa, esse atraso passou a ser considerado como um obstáculo não apenas à retomada do desenvolvimento como à própria democratização.

Em primeiro lugar porque os paradigmas desta nova etapa de expansão do capitalismo, marcada pela aceleração do progresso técnico, pela introdução continuada de novos processos e produtos e por novos padrões de organização da produção supõem mudanças importantes no perfil da força de trabalho. Essencial para o aumento da produtividade e da competitividade econômicas, sua qualificação requer, agora, o desenvolvimento do raciocínio lógico, da coordenação motora, da concentração geral, da iniciativa e da capacidade de comunicação e aprendizado para se adequar a funções mutantes, baseadas em uma sólida educação geral. Essa educação constitui, também, um elemento chave para a conquista e o exercício dos direitos de cidadania, preparando indivíduos e grupos para decodificar signos, lidar com raciocínios abstratos e com o grande número de informações que circulam rapidamente na sociedade atual, contribuindo para o combate à pobreza a redução das desigualdades e a democratização das oportunidades.

Nessa perspectiva, a universalização e a melhoria do ensino fundamental foram definidas como prioridades básicas das políticas governamentais nos últimos anos, enfatizando a sua descentralização. O presente trabalho enfoca essa descentralização da perspectiva da municipalização do ensino, analisando a questão das desigualdades regionais e as medidas que vêm sendo implementadas para estimular essa transformação.

A TRAJETÓRIA DO ENSINO FUNDAMENTAL

Enfatizada nos últimos anos, a descentralização da educação vem sendo há muito discutida na história brasileira. Do ponto de vista jurídico pode-se dizer que ela já ocorreu, a partir de 1834, quando o Ato Adicional entregou às províncias a responsabilidade direta pela educação primária e média, descentralizando um “sistema” que, de fato, não existia. A Constituição de 1824 deu respaldo legal ao “município”, embora sua atuação fosse inviabilizada, na prática, pela ausência de mecanismos de dotação financeira. Assim, até recentemente, predominou, no país, uma gestão centralizada da educação, dentro de um contexto histórico marcado por avanços e recuos no que tange à concen-

tração ou desconcentração do poder público. Além disso, a educação fundamental não mereceu uma atenção significativa por parte dos governos, que privilegiam o atendimento às elites, direcionando esforços e recursos financeiros para os níveis mais elevados de ensino.

Em termos das políticas educacionais, a afirmação de Lima (1985: 30) de que a história do Brasil é a “história do discurso descentralizador e da prática centralizadora” assume uma relevância especial. Na Primeira República, por exemplo, apesar da circulação de idéias liberais e federalistas em prol da descentralização político-administrativa, o governo central assumiu, juntamente com os estados, a tutela da educação primária, deixando os municípios com um papel restrito à colaboração na edificação e na preservação dos estabelecimentos de ensino.

A municipalização do ensino fundamental, debatida inicialmente sob a forma de descentralização do ensino, tem origem no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova¹ e, subseqüentemente, nos trabalhos de Anísio Teixeira, especialmente nos anos posteriores à queda do regime Vargas, em 1945. Para Teixeira (1956: 23), a escola primária “não pode ser uma escola imposta pelo centro, mas produto das condições locais e regionais”. Conforme a sua proposta, o Município administraria escolas locais, organizadas pelo Estado, segundo lei orgânica do ensino. Os recursos destinados à educação seriam geridos por fundos (estadual e municipal), administrados por conselhos instituídos por lei (Teixeira, 1957). Assim, fica evidente que a municipalização defendida pelo referido educador era um processo restrito, com o Estado como mentor do plano e o Município como apenas o seu executor. Nas suas palavras, “a nova escola pública, de administração municipal, ou autônoma, não deixaria de ser estadual” (1956: 22).

Já na Constituição de 1934, fortemente influenciada pelo Manifesto dos Pioneiros, foi estabelecido que os municípios contribuiriam com 20% dos seus orçamentos para o ensino, princípio esse retomado na Constituição de 1946. Esse mesmo documento definiu que caberiam à União as diretrizes e bases do ensino e aos Estados a organização dos sistemas. Quanto ao Município, nada foi dito, ficando apenas implícita a sua responsabilidade, uma vez que ele foi nomeado em função dos recursos que deveria aplicar na educação.

Embora a discussão sobre a municipalização do ensino primário tenha ganhado força a partir da tese de Anísio Teixeira, outros autores, muitos deles associados com o Manifesto, também apoiaram essa tese durante o período

¹ Para uma descrição e análise do referido Manifesto, originalmente publicado em 1932, ver Manifesto, 1984.

em que a primeira lei de diretrizes e bases estava sendo analisada no Congresso Nacional (Lorenço Filho, 1949; Meirelles, 1952). Apesar do apoio desses educadores notáveis, a lei que resultou do debate, a LDB (Lei nº 4.024/61), não promoveu essa política, apenas garantindo um processo descentralizador da União para os Estados, aparecendo os municípios, no entanto, como simples colaboradores na convocação das crianças de sete anos para a matrícula (art. 29). Toda a discussão levantada só foi ter, de fato, repercussão, com a promulgação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Essa Lei estabelece um outro nível de descentralização, desta vez do Estado para o Município, ao assinalar que a legislação estadual supletiva “estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino” e que haverá uma “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º Grau” (art. 29). A partir desse momento, a municipalização passou a ser considerada destacada em documentos oficiais como um dos objetivos básicos dos governos dos estados. Contudo, esse objetivo ficou mais no discurso do que na prática, uma vez que os municípios não passaram a receber os recursos necessários para assumir novas responsabilidades no campo educacional, com garantias de qualidade. Como assinala Lima (1985), a descentralização promovida centrou-se, apenas, na execução de atividades, comandadas realmente pelas Secretarias de Educação dos Estados. Para o autor, isso “resultou na marginalização do Município do processo ao qual o queriam comprometer, uma vez que tudo acabou sendo decidido de cima para baixo” (p. 71).

Nessas circunstâncias, os avanços resultantes da Lei 5.692 ficaram muito aquém do esperado. As matrículas na rede municipal passaram de 25,7%, em 1970, para apenas 30,0% em 1986, e, em alguns estados, como São Paulo, ocorreu, de fato, uma estadualização da oferta. Na maioria dos demais, constituíram-se redes municipais precárias e de baixa qualidade, concentradas nas periferias urbanas e nas zonas rurais, atendendo aos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Com a redemocratização do país e a Constituição de 1988, porém, houve uma reação ao centralismo do regime autoritário e uma enorme revalorização da instância local; a proposta de descentralização das políticas sociais conquistou praticamente uma unanimidade ainda que por bem diferentes razões. Criticando o peso do papel do Estado e preocupados sobretudo com a crise fiscal, alguns segmentos consideram que a transferência de responsabilidades para o poder local poderá contribuir para uma maior racionalidade e eficiência das políticas públicas e para uma redução dos gastos e do aparato governamental, inclusive através da contratação de diversos serviços à iniciativa privada. Já

outros setores destacam a perspectiva de uma expansão e melhora dos serviços públicos, assim como a criação de novos espaços de participação e, conseqüentemente, de uma maior transparência, controle e democratização do aparato e das ações do Estado.

Transferindo tais expectativas para o campo da educação, os defensores da municipalização entendem que esse processo permitiria enfrentar as burocracias centrais, pesadas e ineficientes, instâncias políticas propícias à corrupção, ao clientelismo e ao patrimonialismo, responsáveis por várias das irracionalidades e mazelas do sistema público; que o conhecimento da realidade econômica, social e cultural do município e a proximidade entre a comunidade e seus governantes viabilizariam uma melhor utilização dos recursos e uma maior agilidade nos processos de decisão e atuação, assim como a criação de espaços e possibilidades de participação e, conseqüentemente, avanços em termos da democratização da gestão do sistema de ensino (Rodríguez, 1998; Both, 1997).²

Incorporando as concepções assinaladas, como se sabe, a Constituição de 1988 instituiu os municípios como entes da Federação e ampliou sua autonomia, seus recursos e responsabilidades, inclusive na área da educação. O artigo 211 introduziu pela primeira vez na Legislação brasileira a noção de um sistema municipal de ensino, que deveria dedicar-se prioritariamente ao ensino fundamental e à educação infantil, enfatizando que Estados e Municípios definissem formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório. Além disso, contribuiu para uma descentralização efetiva dando ênfase à gestão democrática do ensino (artigo 206, IV) e exigindo que os municípios aplicassem no mínimo 25% da sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento da educação.

Tanto a experiência empírica como pesquisas recentes, porém, têm evidenciado a inexistência de virtudes necessariamente intrínsecas à descentralização.³

Como em qualquer processo de mudança, suas características não podem ser dissociadas das condições econômicas, sociais, políticas e culturais do seu contexto mais amplo. No caso brasileiro e no campo das políticas sociais,

² Já os que são contrários à descentralização se reportam às dificuldades financeiras e técnico-administrativas dos municípios, ao localismo, mandonismo e clientelismo dos prefeitos, às possibilidades de fragmentação da categoria do magistério e às ameaças à sua organização. Questionam, também, a qualidade do ensino e a equidade que resultariam desse processo. A esse respeito ver, por exemplo, Both, 1997 e Rodríguez, 1998.

³ Ver, por exemplo, Arretche, 1998; Arretche e Rodríguez, 1998; Rodríguez, 1998; Carvalho, 1998; Melo, 1996; Souza, 1996, 1997; Teixeira, 1998; Souza e Carvalho, 1999).

a dinâmica e resultados da democratização vêm sendo afetados, principalmente: a) pela persistência e agravamento da crise econômica e da crise fiscal, assim como por um conjunto de macro-políticas federais que privilegiam a estabilidade monetária e o ajuste, onde se inclui uma reforma do Estado que reduz as suas ações e responsabilidades inclusive na área social; b) por conflitos de interesse entre os diversos níveis da Federação e por padrões culturais e práticas políticas poderosas e arraigadas, adversas à transparência de recursos, poder e capacidade decisória implícitas em uma descentralização efetiva, assim como à democratização do aparato estatal; c) pela enorme heterogeneidade territorial, econômica, social e política do país, com óbvios efeitos sobre a situação dos diversos estados e municípios e sobre a sua capacidade de atuação.

Passada a euforia inicial com as supostas virtudes da descentralização, começam a aparecer seus limites, descontinuidades, efeitos perversos e contradições. Reportando-se a alguns desses problemas, Souza e Carvalho (1999) destacam a questão da heterogeneidade do país, que se reflete em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas das entidades subnacionais e, conseqüentemente, na sua capacidade de resposta às necessidades e demandas da população. Ilustram a dimensão dessas desigualdades ressaltando a concentração do PIB em uns poucos estados e regiões brasileiras, assim como uma reversão das tendências de descentralização das atividades e da dinâmica econômica registrada sobretudo a partir dos anos 70, que beneficiou áreas menos desenvolvidas do país, embora ampliando a sua heterogeneidade interna.⁴ E assinalam como isto reduz a autonomia e a capacidade de realização de estados e municípios, aumentando a sua dependência do poder central.

Conforme estimativas do Atlas Regional das Desigualdades, (IPEA/DI-PES/ IBGE, 1996), realizadas com base no peso das transferências correntes sobre as despesas correntes de 1994, essa dependência atingia 50,8% na região Norte, 39,8% no Nordeste, decrescendo para 11,8% no Sudeste, 13,8% no Sul e 32,9% no Centro-Oeste. Em termos estaduais constatava-se 7,7% em São Paulo, 17,6% no Rio de Janeiro, 18,7% em Minas Gerais e 15,3% no

⁴ Em 1994, 56% do PIB brasileiro concentrava-se na região Sudeste e 17,5% na região Sul, cabendo à região Nordeste 14% e às regiões Norte e Centro-Oeste 4,8% e 7,1% respectivamente. Em termos da participação dos estados as diferenças eram bem mais acentuadas. São Paulo detinha 32,8% do PIB, o Rio de Janeiro 12,3%, o Rio Grande do Sul 7,4% e Minas Gerais 9,8%. Já a participação da Bahia era de 4,9%, a de Pernambuco 2,5%, a do Ceará de 0,8% e a do Piauí 0,5%. Além disso, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia e Santa Catarina detinham 77,3% da riqueza produzida no país em 1994, conforme Lavinias et al., 1997.

Rio Grande do Sul, contra 29,8% no estado da Bahia, 28,8% em Pernambuco, 59,4% no Maranhão e 65% no Ceará.

Como se sabe, porém, são justamente as áreas menos desenvolvidas e mais dependentes que apresentam os piores indicadores e as maiores necessidades de investimentos sociais. A esperança de vida ao nascer, por exemplo, avançou nas últimas décadas, chegando a 66,3 anos para o conjunto do país, conforme dados do Censo de 1991. Essa média se elevava para 68,9 em São Paulo, 68,8 no Rio de Janeiro, 68,3 em Minas Gerais e 69,1 no Rio Grande do Sul, decrescendo, em contrapartida, para 64,8 na Bahia, 56,6 em Pernambuco e 56,8 no Ceará. No campo da educação as desigualdades inter-regionais e inter-estaduais são ainda mais acentuadas. Conforme os dados do Quadro 1, se comparada com as regiões Sul e Sudeste, a região Nordeste apresenta uma taxa de analfabetismo três vezes maior e uma média de anos de estudo 30% menor.

Quadro 1 - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 ou anos mais e número médio de anos de estudo por regiões brasileiras - 1996

Indicador	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
taxa analfabetismo	11,6	28,7	8,7	8,9	11,6
anos de estudos	5,8	4,4	6,6	6,3	6,0

Fonte: IBGE/PNAD-PNUD/IPEA

Estudos recém divulgados, produzidos por Maria Helena Guimarães de Castro, presidente do INEP⁵, aprofundam a análise das desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro, constatando que ela vem se acentuando e ressaltando que o perfil atual do ensino fundamental no Nordeste apresenta grande semelhança com o observado no Sul e no Sudeste no final dos anos 80, configurando, portanto, um atraso de pelo menos uma década no desenvolvimento educacional da referida região. A autora qualifica essas conclusões com um amplo conjunto de dados. Tomando-se alguns deles como ilustração, verifica-se, por exemplo, que as taxas de promoção na primeira série do ensino fundamental registrados no Norte (43%) e no Nordeste (45%), em 1997, foram inferiores às observadas no Sul (64%) e no Sudeste (70%), em 1989; que a repetência na primeira série estimada preliminarmente para 1997 alcan-

⁵ As conclusões e informações desse estudo foram reproduzidas a partir de matéria publicada na Folha de São Paulo de 13 de agosto de 1999, pp. 3-5, uma vez que o mesmo foi divulgado quando o presente texto estava sendo produzido, não havendo tempo hábil para que os autores pudessem ter acesso ao relatório original.

çava 55% no Norte, 53% no Nordeste e 41% no Centro-Oeste, reduzindo-se para 16% no Sudeste e 25% no Sul; ou que enquanto os docentes do ensino fundamental com formação de nível superior chegavam a 63,1% no Sudeste e 61,2% no Sul, os professores leigos ainda representavam 19,2% no Norte e 14,3% no Nordeste, com o conjunto da categoria recebendo remunerações bem mais reduzidas nessas duas regiões.

Assim, a parcela de municípios que dispõe efetivamente de condições financeiras, institucionais e administrativas para assumir novas responsabilidades, inovando, ampliando a eficácia, a participação e a democratização das políticas públicas, é relativamente pequena. Mesmo nas áreas mais desenvolvidas do país, a heterogeneidade existente torna muitas vezes problemática a capacidade de atuação da esfera local, pelo predomínio de municípios de reduzido porte, com economias de base agrícola pouco diversificadas, em crise ou estagnadas, desprovidos de condições mínimas de sustentação e extremamente dependentes das transferências estaduais e federais.

Discutindo a proposta do governo federal de que os municípios dividam com a União os custos de implantação de programa de renda mínima, Lavinias, Garcia e Amaral (1998) constataram que dos 5.507 municípios brasileiros apenas 251 poderiam arcar com a contrapartida prevista nessa divisão. Em São Paulo, que detém quase um terço do PIB brasileiro, Arretche e Rodriguez (1998) assinalam que a capital concentra cerca de 40% das receitas do total de municípios, sendo que as receitas advindas da arrecadação própria têm praticamente a mesma importância que as receitas derivadas das transferências correntes. Nos demais municípios paulistas, porém, as receitas derivadas das transferências representam pelo menos $\frac{3}{4}$ das receitas correntes, ao passo que as receitas tributárias no máximo representam $\frac{1}{4}$ destas. Além disso, analisando os programas em favor da descentralização do ensino desenvolvidos durante o governo Quéricia, estudo de Guimarães (1995) verificou que os convênios entre o estado e os municípios constituíram experiências onerosas e problemáticas para as administrações locais, com a absorção de grandes encargos, cobertos por valores defasados, com atrasos na liberação de recursos e interferências políticas. Ainda assim, esses convênios eram aceitos por localidades de pequeno porte e grande fragilidade política e financeira, onde a construção ou a reforma de uma simples escola adquiria a dimensão de um grande empreendimento.

Por outro lado, a discussão sobre a descentralização nem sempre leva em conta que o ensino municipal está tão mais municipalizado quanto mais pobre é a região. Dados referentes às matrículas do ensino fundamental para o ano de 1997, apresentados no Quadro 2, revelam que enquanto o ensino

estadual predomina na maioria das regiões brasileiras, há uma realidade oposta no Nordeste, onde as redes municipais precárias e de baixa qualidade estão sendo responsáveis por mais da metade dos alunos matriculados.

Quadro 2 - Ensino fundamental: matrículas - distribuição percentual de alunos por dependência administrativa e regiões - 1997

Regiões	Total	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %
Norte	3.011.865	0,2	59,4	34,7	5,7
Nordeste	11.184.186	0,1	37,8	50,8	11,3
Sudeste	13.020.903	0,1	62,8	25,1	12,0
Sul	4.512.567	0,1	52,3	39,0	8,6
Centro-Oeste	2.500.167	0,1	61,9	27,2	10,8
Brasil	34.229.388	0,1	52,9	36,3	10,7

Fonte: INEP - Censo Escolar 1997

Conforme já foi assinalado, essas redes estão concentradas nas periferias urbanas e, notadamente, nas zonas rurais, exprimindo e reforçando as carências e a exclusão a que vem sendo tradicionalmente submetida a sua população. Considerando-se o país como um todo, quase 40% das matrículas ofertadas pelo município estão naquelas áreas, enquanto nos centros urbanos ficam mais de 90% das matrículas estaduais. Essa discrepância é particularmente acentuada nas regiões Norte e Nordeste, contribuindo para a precariedade das suas condições educacionais e para a dispersão da rede municipal em uma grande quantidade de pequenos estabelecimentos, conforme os dados dos Quadros 3 e 4, a seguir.

Quadro 3 - Ensino fundamental: matrículas - distribuição percentual de alunos por dependência administrativa e regiões (zona urbana e rural) - 1997

Regiões	ESTADUAL		MUNICIPAL	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Norte	86,3	13,7	46,0	54,0
Nordeste	93,1	6,9	44,6	55,4
Sudeste	94,8	5,2	85,2	14,8
Sul	92,4	7,6	75,8	24,2
Centro-Oeste	96,5	3,5	74,4	25,6
Brasil	93,4	6,6	61,5	38,5

Fonte: INEP - Censo Educacional 1997.

Quadro 4 - Ensino fundamental: distribuição percentual de alunos e estabelecimentos por dependência administrativa - 1996

Distribuição	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Alunos	0,10	55,74	32,96	11,19
Estabelecimentos	0,08	24,13	67,71	8,08

Fonte: INEP - Censo Educacional 1996

Considerando, ademais, que os municípios tendem a se “especializar” nas séries iniciais do primeiro grau, responsabilizando-se por um ponto nevrálgico da escolarização, ou seja, pelo momento de aquisição das habilidades de leitura e escrita, ficam patentes as limitações e as potencialidades perversas de uma descentralização pela simples omissão das instâncias governamentais superiores⁶, assim como a necessidade de políticas orientadas para a sua melhor condução. Isto porque, embora o nível de riqueza e as condições técnico-administrativas das instâncias sub-nacionais sejam fundamentais para a dinâmica do processo em apreço, elas não atuam isoladamente e podem ser contornadas por outras determinações.

Com base em uma pesquisa que analisou a descentralização das políticas sociais nos últimos anos, em estados brasileiros de diferentes regiões e níveis de desenvolvimento, Aretche (1998) chegou a conclusões significativas para a presente discussão. Reconhecendo as desigualdades intra e inter-regionais e a fragilidade da maioria dos municípios, a autora confirma a importância de fatores como a capacidade fiscal e técnico-administrativa, as condições políticas e a tradição cívica dos diferentes contextos para o processo de descentralização. Assinala, porém, que essas variáveis não atuam de forma isolada e independente, mas à luz de atributos como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais que normatizam a oferta dos diversos serviços, a engenharia operacional necessária à sua realização, as relações entre os diversos níveis de governo e a estratégia de indução eventualmente desencadeada. E ao avaliar a interferência desses vários fatores, destaca que a variável mais importante para o sucesso da descentralização das políticas sociais é a existência de estratégias de indução eficientes, formuladas e implementadas pelos níveis mais abrangentes do governo, interessados na reforma, que possam reverter ou minimizar as condições adversas da natureza das diferentes políticas, do legado das políticas prévias e dos atributos estruturais dos estados e

⁶ Para uma análise dessa questão, ver estudo elaborado sobre a situação da Bahia por Menezes e Santana, 1996.

municípios. Mais precisamente, a definição de regras de operação e mecanismos que incentivem a adesão do nível de governo a que se dirigem (estados ou municípios), propiciando-lhes a capacitação técnico administrativa necessária, reduzindo os custos envolvidos na instalação da infra-estrutura ou na manutenção dos serviços descentralizados, transferindo recursos em escala compatível com as novas atribuições e elevando o volume da receita disponível.

A descentralização recente das políticas sociais na realidade brasileira, contudo, não ocorre nessas condições. Centrado no ajuste fiscal e em outras prioridades, em uma conjuntura extremada de crise, o governo federal vem restringindo gastos na área social, utilizando sua capacidade de indução com parcimônia e disputando recursos com as instâncias sub-nacionais. Já os governos estaduais têm procurado se consolidar como prestadores de serviços, assumindo, em alguns casos, políticas antes centralizadas, como as de habitação ou saneamento, ou ampliando seus gastos em áreas como a da saúde, para compensar a redução de verbas federais. Muito poucos estados têm privilegiado efetivamente a descentralização, com uma ampliação dos recursos, autonomia e capacitação dos municípios, inclusive no que tange à educação. Entre outros fatores, porque isto pode representar a perda de uma máquina política poderosa, com uma capilaridade em todo o estado, um grande número de funcionários e um significativo espaço para práticas clientelistas e de controle eleitoral.⁷

Ainda assim, a partir da reorientação ou da implementação de programas federais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Programa de Manutenção do Ensino Fundamental – PMDE e, principalmente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, mudanças começam a ocorrer nesse quadro.

OS PROGRAMAS DE INCENTIVO À MUNICIPALIZAÇÃO

O primeiro deles, mais conhecido como Programa da Merenda Escolar, existe desde a década de cinquenta, com diferentes formatos, tendo logrado uma continuidade pouco usual entre as políticas sociais do país. Desde o início dos anos 90, ele vem sendo direcionado por uma deliberada política de descentralização, visando a garantir a regularidade do fornecimento da merenda, melhorar a qualidade das refeições, respeitar e valorizar os hábitos alimentares locais, diversificar a oferta de alimentos, incentivar a produção regional e diminuir os seus custos operacionais. (Brasil, 1997b). Isto levou à transferência de funções

⁷ Essas práticas se manifestam, por exemplo, na lotação de servidores, na escolha dos diretores, na distribuição de carga horária dos docentes e gratificações, na localização dos prédios escolares e na concessão de bolsas de estudo. Ver Gomes e Verhine, 1996.

do nível federal para os níveis estadual e municipal, passando a ser de responsabilidade dos governos subnacionais tarefas como a aquisição de produtos, a elaboração de cardápios, a contratação de recursos humanos e a instalação de infra-estrutura física necessária.

A execução do programa está a cargo do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que se encarrega de buscar parcerias com estados e municípios para sua execução. Os recursos da merenda são liberados com base no número de alunos levantado pelo Censo Escolar. Atualmente o valor repassado por aluno é de R\$ 0,13 por dia. Como estímulo à participação, uma das exigências para a formalização dos convênios com o FNDE, é a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que deve ser constituído por representantes da secretaria municipal de educação, professores, pais e alunos, além de trabalhadores e da comunidade em geral e responsabilizar-se pela fiscalização e controle dos recursos repassados e pelo acompanhamento da programação, preparação e distribuição dos alimentos nas escolas.

Controlado pelos governos estaduais até 1994, nos últimos anos esse Programa vem sendo crescentemente municipalizado. Entre 1995 e 1996 a participação dos governos locais na gestão dos seus recursos passou de 52% para 73%. O número de convênios entre o FNDE e as prefeituras municipais elevou-se de 310 em 1993, para 3.257 em 1996. Pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, constatou que essa mudança vem contribuindo para uma melhoria do seu desempenho, assinalando que “o processo de descentralização apresenta uma evolução bastante positiva, comprovada por indicadores bastante expressivos” (UNICAMP, 1997: 124). Ainda que alguns problemas de natureza administrativa e logística tenham sido identificados, geralmente eles se localizam em pequenas escolas do Norte e Nordeste do Brasil.

Uma inovação mais recente é a chamada “autonomização da escola”, que viabiliza a transferência de recursos federais para a prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação, que os repassa para cada escola, encarregada, por sua vez, da compra e do preparo de sua própria merenda. Conforme o estudo acima mencionado, na época da pesquisa a descentralização para as escolas já atingia 16% das unidades urbanas, contribuindo para fortalecer os órgãos colegiados das escolas e especialmente as associações de pais e mestres, responsáveis pela condução daquelas atividades.

Já o Programa de Manutenção do Ensino Fundamental – PMDE, também conhecido como Dinheiro na Escola, foi iniciado pelo MEC em 1995, através do FNDE, com o objetivo de descentralizar a execução de recursos federais, reforçar a autonomia gerencial e a participação social nas unidades

escolares e contribuir para a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica das escolas (BRASIL, 1997a). Transferindo a execução do gasto para o órgão colegiado que opera como UEX – Unidade Executora do Programa (caixa escolar, associação de pais e mestres ou conselho escolar, entre outros), seus mecanismos viabilizam uma aplicação direta de recursos para cobrir pequenas despesas com a melhora das instalações físicas, a aquisição de material de consumo e didático-pedagógico e as atividades de capacitação docente e avaliação da aprendizagem.

Para participar desse Programa as escolas devem ter pelo menos 150 alunos, quando localizadas no Sudeste, no Sul ou Distrito Federal. Quando localizadas no Norte, no Nordeste ou no Centro Oeste, pelo menos 200. Para as unidades que não atendem a esse requisito, persiste a possibilidade do repasse dos recursos à Prefeitura Municipal ou à Secretaria de Educação do Estado, que funcionaria também, nesses casos, como Unidades Executoras. O programa é administrado pelo FNDE e pelo MEC e os seus recursos, oriundos do salário-educação, são distribuídos de acordo com as matrículas de cada escola, com valores que beneficiam as regiões com menores recursos. Nos anos 1996 e 1997, o Dinheiro na Escola chegou a mais de 100.000 unidades, com impactos sinérgicos e auto-estimulantes, mas também com limitações. Sua expansão e desempenho não vem ocorrendo de forma homogênea, registrando-se uma preponderância das regiões mais ricas do país e das médias e grandes escolas e uma tendência “sistematicamente desfavorável às regiões Norte e Nordeste” (UNICAMP, 1997: 41). Muitas escolas enfrentavam problemas com a prestação de contas, o fluxo dos recursos, os prazos de execução e a restrição dos gastos a material de consumo e pagamento de serviços, embora a partir de 1997 a compra de equipamentos também começasse a ser admitida. Além disso, a participação da comunidade escolar na gestão e controle dos recursos é ainda insatisfatória.

As iniciativas mencionadas, embora significativas, têm propósitos e efeitos limitados em termos da expansão e melhora do ensino fundamental e da sua descentralização. É somente a partir de 1997, com a introdução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, através da emenda constitucional nº 14 e da Lei 9.424/96, que se começa a vislumbrar um avanço da municipalização. Como se sabe, essa emenda foi promulgada pelo Congresso Nacional em setembro de 1996, alterando artigos permanentes e disposições constitucionais transitórias. O artigo 60 do ADCT, que apresenta o FUNDEF, fixa o prazo de mais dez anos para a universalização do ensino fundamental e aumenta de 50% para 60% a vinculação mínima de recursos para esse nível de ensino nos

estados e municípios, embora no caso da União ela se reduza de 50% para 30%. Na opinião de Callegari e Callegari (1997: 12), “O Fundo nada mais é do que um mecanismo de aplicação compulsória das disposições constitucionais que, na sua essência, são as mesmas desde 1988”.

A exposição dos motivos que precede a proposta original da Emenda Constitucional 14 justifica a criação do Fundo, reportando-se a um avanço quantitativo paralelo a um recuo ou retardamento qualitativo, assim como a problemas como a dispersão de esforços entre os diferentes níveis do governo, a falta de definição clara de responsabilidades, a má distribuição dos recursos, acentuando as desigualdades regionais e o descaso em relação ao magistério. Este estava colocado dentro de um círculo vicioso em que baixos salários afetam negativamente o binômio formação-desempenho, que, por sua vez, reforça a precariedade das remunerações. Vale observar, também, que os estímulos à descentralização propiciados pela Constituição de 1988 não produziram resultados expressivos no campo da educação. A parcela de matriculados no ensino fundamental de responsabilidade dos municípios não registrou um crescimento entre 1980 e 1996, conforme os dados do Quadro 5. Mesmo depois de 1988 cada nível de governo continuou a fazer (geralmente mal) um pouco de tudo. A ajuda do governo federal aos governos subnacionais persistiu sendo feita de modo individualizado e clientelista, sem um planejamento que envolvesse critérios técnicos, enquanto o apoio fornecido aos municípios pelos estados, permaneceu, via de regra, “associado à barganha política, com a consequência de beneficiar os municípios mais ricos e influentes no jogo político estadual” (Castro, 1998: 84).⁸

Quadro 5 - Ensino fundamental: matrícula inicial por dependência administrativa 1980/1996

ANO	MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (%)				
	TOTAL	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %
1980	22.598.254	0,7	52,8	33,6	12,8
1985	24.769.359	0,5	57,2	30,2	12,1
1989	27.557.542	0,5	57,2	29,8	12,5
1991	29.203.724	0,3	57,2	30,0	12,4
1996	33.131.270	0,1	55,7	33,0	11,2

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

⁸ É preciso, no entanto, fazer justiça às inovações surgidas no âmbito de alguns estados, no sentido de assegurar uma colaboração construtiva entre as esferas estadual e municipal.

Tentando alterar este cenário, o FUNDEF passou a obrigar estados e municípios a depositar num fundo contábil 15% das suas receitas constitucionalmente reservadas para o investimento em educação (ou seja, 25% das suas receitas totais). Assim, são destinados ao FUNDEF 15% das receitas relativas ao Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), a participação no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados relativamente às exportações (IPI/Exportação) e ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). O montante anual do Fundo, em cada estado, dividido pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental, conforme censo educacional realizado anualmente pelo MEC, determina um valor aluno/ano. Este valor, multiplicado pelo número de alunos cursando o ensino fundamental nas redes estadual e municipais do Estado, indica o que cada uma recebe na repartição do Fundo, permitindo que estados e municípios sejam contemplados de forma proporcional aos seus encargos. A União obriga-se a complementar (com verbas próprias) os recursos do Fundo nos casos de insuficiência para a garantia de um valor/aluno mínimo, fixado por ato do Presidente da República e nunca inferior “à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental.” Além disso, dentro dos 15% que devem ser depositados no FUNDEF, 60% são destinados à remuneração de professores do ensino fundamental em efetivo exercício, sendo permitida, até o final do ano 2001, a aplicação de uma parte desses 60% na capacitação de professores leigos.

A lei que criou o FUNDEF estabeleceu vários mecanismos para garantir uma transparência na utilização dos recursos. Um deles foi o repasse automático para contas únicas e específicas dos governos estaduais e municipais, vinculadas ao Fundo. Um outro foi a constituição de conselhos no âmbito da União, estados e municípios. Os referidos conselhos não têm estrutura administrativa e seus membros não podem ser remunerados. Mas, tendo acesso aos registros contábeis e demonstrativos gerenciais referentes ao Fundo, eles acompanham e exercem controle sobre a repartição (daí sua atribuição de supervisionar o censo escolar), transferência e aplicação dos recursos financeiros envolvidos. O controle social exercido pelos conselhos não deve se

As estratégias variaram, sendo exemplos: a transferência negociada (Rio Grande do Sul e Santa Catarina), a divisão de encargos de acordo com a capacidade financeira dos municípios (Minas Gerais) e uma combinação dos dois modelos (ver Amaral Sobrinho, 1995; Marques, 1995).

confundir com a fiscalização interna, de responsabilidade da prefeitura, ou com a fiscalização externa, exercido pela câmara de vereadores com auxílio do Tribunal de Contas. Cabe-lhes apenas identificar problemas e irregularidades e contribuir para a sua resolução, atuando em primeiro lugar com a prefeitura e, se isto não der resultado, recorrendo aos órgãos de controle. O conselho municipal deve ser constituído por no mínimo quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação (ou órgão equivalente), os professores e diretores, os servidores e os alunos das escolas públicas do ensino fundamental.

A concepção do FUNDEF representa um inegável avanço em termos de estímulo à descentralização e à transformação de certas práticas vigentes, uma vez que:

- determina que uma quantidade substantiva dos recursos aplicados na educação pública seja destinada ao ensino fundamental;
- aloca esses recursos de acordo com as matrículas, assumindo um caráter redistributivo e incentivando cada rede a ampliar o seu número de alunos;
- garante um valor mínimo por aluno em todas as regiões do país. Ainda que baixo em relação a padrões internacionais, este valor (R\$ 315 nos anos de 1998 e 1999) é bem superior ao que vinha sendo gasto no ensino fundamental em muitas partes do Brasil, especialmente nas suas regiões mais pobres;
- estabelece mecanismos concretos para uma valorização do corpo docente, exigindo dos estados e municípios a formulação de planos de carreira e remuneração do magistério e destinando 60% do valor do fundo ao pagamento de salários dos professores em exercício no ensino fundamental;
- Cria um sistema de acompanhamento e controle dos recursos através de conselhos participativos, implementando mecanismos que asseguram a disponibilidade das informações necessárias para o atendimento dos seus objetivos.

Os efeitos desse programa já começam a se fazer patentes em termos de distribuição das matrículas e do avanço da municipalização, de tal forma que, em relação ao sistema estadual, a porcentagem dos alunos matriculados em escolas municipais aumentou de 37.2% em 1996 para 46.7% em 1997, conforme os dados do quadro a seguir.

Quadro 6 - Matrícula do ensino fundamental por rede estadual e municipal nos anos 1996-1998

ANO	Dependência Administrativa	
	Estadual	Municipal
1996	62,8	37,2
1997	59,3	40,7
1998	53,3	46,7

Fonte: MEC

Apesar disto, desde a sua concepção o programa vem sendo objeto de muitas críticas, por parte dos políticos, profissionais da área e membros da comunidade acadêmica. Diversos governadores vêm expressando a sua insatisfação com essa nova política, uma vez que, na grande maioria dos estados brasileiros, o Fundo tem redistribuído recursos do tesouro estadual em favor dos municípios.⁹ Recentemente, quando seis governadores ameaçaram não pagar suas dívidas junto à União, uma das exigências colocadas na mesa de barganha foi a extinção do FUNDEF.

Já no estado de São Paulo, onde o sistema estadual abrange mais de 80% dos alunos do ensino fundamental, são os prefeitos que criticam aqueles efeitos redistributivos. Argumentam que o Fundo deveria contemplar o ensino infantil e a educação dos jovens, uma vez que os municípios foram compelidos a atuar nessa área pela carência de investimentos estaduais. Por outro lado, sindicatos de professores também manifestam um descontentamento com o fato de não ter sido estabelecido um piso básico para os salários, e por ser permitido que uma parte dos recursos destinados à valorização do magistério seja utilizada para a capacitação de professores leigos, e não para uma melhor remuneração.

De uma perspectiva mais ampla, porém, pode-se dizer que, apesar dos avanços assinalados, a condução do programa tem sido também marcada por dificuldades e limitações expressivas. Identificadas por autores como Monlevade e Ferreira (1998) e Davies (1998), elas decorrem tanto da concepção e dos mecanismos do Fundo como, principalmente, de questões bem mais gerais.

Com a crise e os cortes nos gastos públicos, o valor mínimo anual por aluno foi fixado em um nível muito baixo (R\$ 315,00 em 1998 e 1999), insuficiente não apenas para garantir um melhor padrão de qualidade do ensino, como

⁹ Em 1998 o FUNDEF resultou na transferência de recursos dos municípios para os estados em apenas cinco estados, sendo que este número deve se reduzir a três.

até mesmo para o próprio cumprimento da Lei 9.424. Uma vez que essa Lei prevê um valor mínimo nunca inferior “à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”, para que a mesma fosse respeitada, conforme Davies (1998) o valor mínimo aluno para 1998 deveria ficar em R\$ 444,17.¹⁰ Por outro lado, o Banco Mundial estima que, em um país com o nível de desenvolvimento do Brasil, o mínimo necessário para o ensino fundamental ficaria em torno de US\$ 300 por aluno/ano, ou seja, aproximadamente R\$ 540,00 (WORLD BANK, 1995).

Apesar do estímulo recente à municipalização, já antes assinalado, o impacto descentralizador e redistribuidor do FUNDEF é reduzido. Dada a grande concentração dos recursos tributários destinados à educação na esfera estadual (quase 50% do total), os estímulos à municipalização tendem a se esgotar tão logo seja alcançado um equilíbrio entre as matrículas ofertadas pelos governos estadual e municipal e as receitas destinadas ao Fundo. Além disso, uma vez que ele opera e redistribui recursos no âmbito de cada estado e a complementação da União para aqueles mais pobres representa 4% do seu valor total, as desigualdades existentes entre as várias unidades e regiões da Federação brasileira serão provavelmente mantidas ou até mesmo acentuadas. E como os coeficientes de participação dos sistemas estaduais e municipais são definidos com base nos dados do censo educacional do ano anterior, as redes de ensino cujas matrículas crescem rapidamente, de um ano para o outro, terminam sendo prejudicadas.

Por outro lado, na sociedade brasileira a descentralização recente vem ocorrendo em um cenário de disputas e conflitos, onde cada nível de governo opera no sentido de maximizar os seus ganhos políticos e financeiros na distribuição de recursos e atribuições, dificultando uma melhor divisão de responsabilidades e o estabelecimento de processos de negociação, cooperação e coordenação. O FUNDEF tende a agravar essas tendências arraigadas na história da educação brasileira, prejudicando esforços para racionalizar e melhorar a divisão de responsabilidades educacionais entre os estados e os municípios, na medida em que suas redes passam a competir por uma maior parcela das verbas.¹¹ Isso

¹⁰ Segundo artigo publicado na Folha de São Paulo de 12/6/99, o valor mínimo definido pela lei alcançaria R\$ 420,00. A conversão do valor proposto pelo Banco Mundial em reais foi feita com base no câmbio de julho de 1999.

¹¹ Em 1998 receberam complementação da União os estados do Maranhão (R\$ 165 milhões), Bahia (R\$ 147 milhões), Pará (R\$ 114 milhões), Ceará (R\$ 52 milhões), Piauí (R\$ 27 milhões), Pernambuco (R\$ 12,5 milhões), Paraíba (R\$ 5,2 milhões) e Alagoas (R\$ 1,4 milhões). Ver Brasil, 1999.

agrava-se, inclusive, na medida em que não se reconhece que o custo aluno, de fato, é diferenciado por série.

Tais fatos começam a por em evidência como o programa em apreço e a ênfase no ensino fundamental vem sendo implementando sem levar em conta a exigência de uma política educacional mais abrangente, que possa contemplar diversas necessidades e questões e coordenar melhor a própria descentralização. Com um caráter restrito, o FUNDEF não contempla o ensino infantil e a educação de jovens e adultos. Assim, outros níveis e modalidades de ensino terminaram por enfraquecer-se, constatando-se, por exemplo, que entre 1997 e 1998 as matrículas nas classes de educação infantil reduziram-se e que o supletivo foi, em grande parte, incorporado ao ensino fundamental regular através de mecanismos que escamoteiam o fato de que os alunos já ultrapassaram a faixa de idade própria a esse nível de ensino. Ao mesmo tempo, o ensino médio, que apresenta os maiores índices de crescimento da matrícula no país, conta com apenas 6% do total de gastos públicos em educação e não possui mecanismos próprios para assegurar o seu necessário financiamento.¹²

Finalmente, reafirmando a importância do contexto social na dinâmica da descentralização, as orientações e mecanismos do FUNDEF têm encontrado resistências e obstáculos em características sócio-culturais e em práticas políticas que ainda persistem na maioria dos municípios brasileiros. Revalorizado com a redemocratização do país e com os fenômenos assinalados no início do presente texto, o espaço desses municípios vem sendo palco de expressivas transformações. Incluem-se, entre elas, um novo perfil dos seus governantes e a implementação de projetos e de padrões de gestão que envolvem um maior comprometimento com as questões sociais, o estabelecimento de parcerias com a sociedade ou com outras instâncias do estado, a implementação de experiências e programas inovadores e a institucionalização de certas arenas de participação social. Como se sabe, porém, essas mudanças estão muito longe de se generalizar, coexistindo com a permanência do tradicionalismo, do patrimonialismo, do clientelismo, e da utilização das instituições e serviços públicos com objetivos político-eleitorais.

Notadamente em pequenos municípios e nas áreas menos desenvolvidas do país, como o Norte e o Nordeste, isto tem levado a fraudes, desvios e má utilização dos recursos do FUNDEF; a problemas com a valorização do magistério e a práticas orientadas para neutralizar os mecanismos estabelecidos

¹² Para uma análise da crise financeira enfrentada pelo ensino médio público no Brasil, ver Rodriguez e Verhine, 1999.

de controle e de participação.¹³ Em 1998 os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social exigidos pelo programa haviam sido criados em 80% dos municípios brasileiros. A maior parte deles, contudo, é manipulada pelos prefeitos ou por seus secretários de educação, nomeando funcionários, parentes ou amigos para compô-los, não orientando os participantes sobre a natureza das suas responsabilidades, sonegando as informações necessárias ou deixando de convocar reuniões. Mesmo quando isto não ocorre, o funcionamento desses órgãos vem sendo prejudicado pela carência de pessoas mobilizadas e capacitadas para a participação, pela complexidade dos registros contábeis e demais informações e pela velocidade com que as operações financeiras são implementadas. Além disso, em muitos estados os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino e os Tribunais de Contas referentes aos diversos níveis de governo vêm agindo com lentidão em termos da criação de mecanismos específicos para a fiscalização do FUNDEF.

Essas constatações confirmam que, embora a descentralização possa contribuir para o enfrentamento dos grandes desafios para a melhoria da qualidade e eficiência e para a democratização da educação no Brasil, nem ela constitui uma panacéia contra os males do ensino público nem suas potencialidades se realizam de forma necessária, automática e generalizada. É verdade que experiências exitosas e inovadoras de municipalização vêm se verificando em diversas localidades. Contudo, em muitas outras essa transferência de responsabilidades educacionais não chegou a se viabilizar, ou terminou resultando em uma “descentralização negativa” e em uma “prefeiturização” (Rodrigues, 1998), com um reforço do patrimonialismo, do autoritarismo e do clientelismo, uma acentuação da precariedade do ensino público, da exclusão escolar e das desigualdades sociais e espaciais.

Priorizando a universalização e a melhoria do ensino fundamental, o governo federal vem tomando algumas iniciativas para o enfrentamento desses problemas, conforme assinalado. Contudo, apesar dos seus aspectos positivos, os programas atualmente desenvolvidos têm um caráter tímido e efeitos bas-

¹³ No Espírito Santo e no Maranhão, por exemplo, recursos do Fundo foram usados para o pagamento da folha do funcionalismo (Folha de São Paulo, 21/5/1999, pp. 3-6). Na Bahia, dossiê encaminhado pela Associação dos Professores Licenciados à Procuradoria Geral da República denunciou 100 prefeituras por problemas como a compra de veículos para o gabinete do prefeito e o pagamento de despesas alheias à educação (como o salário de telefonistas, subdelegados, auxiliares de escritório ou do conjunto do funcionalismo) com os referidos recursos; fraudes na declaração de matrículas (com a inclusão de alunos “fantasmas”), admissão de professores sem concurso ou através de contratos irregulares e lesivos, salários ínfimos ou pagos com atrasos frequentes e prolongados e privilégios para aqueles “amigos” (APLB, 1999 e *A Tarde*, 18/3/99 e 21/5/99).

tante limitados, além de não considerarem as necessidades educacionais como um todo e, com isso, contribuírem para acentuar algumas distorções, como a carência de recursos para o ensino infantil e as dificuldades de expansão do ensino médio.

Nessas circunstâncias, não há como se apostar em um avanço único, linear e acelerado do processo de descentralização. Diante da dimensão das carências sociais, da heterogeneidade sócio-econômica, espacial, política e cultural e de outras especificidades brasileiras, essa transformação requer uma condução gradual e flexível e uma divisão de responsabilidades entre estados e municípios que considere sua capacitação e potencialidades; uma busca de múltiplas alternativas de planejamento, gestão e democratização das políticas educacionais, adaptando-as a diferentes situações; a criação de espaços institucionais de discussão, negociação e articulação entre as diversas instâncias de governo e de mecanismos mais efetivos de regulação, coordenação e indução, nos marcos de um federalismo mais cooperativo e solidário.

Finalmente, cabe ressaltar a urgência de um processo mais amplo de mobilização, organização e capacitação da sociedade civil em defesa do direito à educação, como elemento básico para o exercício da cidadania, assim como a relevância do poder de indução e das orientações e políticas da União para viabilizar as mencionadas condições, aproveitando as potencialidades da descentralização da educação para maximizar os seus efeitos e benefícios sociais.

ABSTRACT

This article addresses decentralization from the perspective of the municipalization of schooling, analyzing the measures which have been taken to stimulate this form of decentralization. In discussing its recent dynamics, the authors contend that the process has been influenced by economic policies, by the financial crises of the State, by cultural and political factors, and by the territorial, economic and social heterogeneity of Brazil.

RÉSUMÉ

Cet article essaye d'analyser la décentralisation administrative et l'enseignement, du point de vue de sa municipalisation et les dispositions prises par l'Etat pour accélérer cette décentralisation. Dans sa dynamique actuelle on discute, en outre, et les

influences subies par ce processus, par les politiques économiques, par la crise fiscale de l'Etat, par des questions culturels, par des pratiques politiques, ainsi que par l'hétérogénéité territoriale, économique et sociale du Brésil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, Fernando Luiz; Costa, Valeriano Mendes Ferreira (1998). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Amaral Sobrinho, José (1995). *O regime de colaboração entre estados e municípios: Um estratégia para administrar a escassez*. Brasília: UCB, 3(1): p.125-136.
- Arretche, Marta Tereza da Silva (1998). *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Campinas: Xerox.
- Arretche, Marta; Rodriguez, Vicente (1998). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. FUNDAP: FAPESP, Brasília: IPEA.
- Both, Ivo José. (1997). *Municipalização da educação. Uma construção para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. São Paulo: Papirus.
- Brasil. Ministério de Educação (1999). *FUNDEF: Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, MEC.
- Brasil. Ministério de Educação e de Desporte (1997a). *Dinheiro na escola: Procedimentos operacionais*. Brasília: MEC.
- Brasil. Ministério de Educação e de Desporte (1997b). *Programas de educação para prefeituras*. Brasília: MEC.
- Callegari, Cezar; Callegari, Newton (1997). *Ensino fundamental: A municipalização induzida*. São Paulo: SENAC.
- Carvalho, Inaiá M. M. de (1997). "Descentralização e políticas sociais na Bahia" in *Caderno CRH*, 26/27, jan./dez., p. 75-105.
- Castro, Marcelo Lúcio Ottoni de Castro (1998). *A educação na Constituição de 1988 e a LDB*. Brasília: André Quicé.
- Davies, Nicholas (1998). *O FUNDEF e o orçamento da educação: Desvendando a caixa preta*. Niterói, Rio de Janeiro: autor.
- Gomes, Cândido Alberto; Verhine, Robert E. (1996) "O financiamento de ensino público no Brasil: Uma perspectiva política-econômica" in *Caderno CRH*, 24/25, p. 193-220.
- Guimarães, José Luiz. (1995). *Desigualdades regionais na educação. A municipalização do ensino em São Paulo*. São Paulo: UNESP.
- IPEA/DIPES/IBGE (1996). *Atlas regional das desigualdades. Banco de dados com indicadores sócio-econômicos por UF e por macro-regiões*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Lavinás, Lena; Garcia, Eduardo H.; Amaral, Marcelo Rubens de (1997). *Desigualdades regionais. Indicadores sócio-econômicos dos anos 90*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Lima, Ailton Aziz (1985). *A municipalização do ensino de 1 grau: Exame da descentralização do ensino através de um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de

- Pós-Graduação em Educação da UFBA. Salvador: Xerox.
- Lourenço Filho, M. Bergstrom. Da cooperação dos municípios com o estado em matéria de educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, INEP, 13(35): p. 5-18.
- Manifesto dos pioneiros da educação nova (1984). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: INEP, 18(48): 202-237.
- Marques, Antônio Emílio Sendim (1995). Por que não se consegue municipalizar o ensino básico: Recursos financeiros e leis não são suficientes. *Universa*, Brasília: UCB, 3(1): p.137-144.
- Meirelles, Hely Lopes. Educação, ensino e cultura no município. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, INEP, 18(48): p. 202-237.
- Melo, Marcos André B. C. de (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “bobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. *São Paulo: Em Perspectiva*, 10(3): 11-20.
- Menezes, Jaci M.; Santana, Elizabeth C. (1996). Setor de educação. Relatório de pesquisa, projeto Balanço e Perspectiva da Descentralização no Brasil. Salvador: SEI/Fundasp.
- Monlevade, João; Ferreira, Eduardo B. (1997). FUNDEF e seus pecados capitais. Ceilândia, D.F.: Idéa Editora.
- Rodriguez, Alberto; Verhine, Robert E. (1999). Lost in the middle: The plight of secondary education in Brazil. Trabalho apresentado na 43ª Reunião Anual da International and Comparative Education Society, Toronto, Canada, 15 de abril.
- Rodriguez, Vicente (1998). Descentralização da educação e municipalização do ensino básico. In: Arretche, Marta e Rodriguez, Vicente et alli. *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. FUNDAP: FAPESP, Brasília: IPEA. p. 132-174.
- Souza, Celina (1997). *Constitutional engennering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Houndmills and London, Macmillan; New York, St Martin's Press.
- Souza, Celina (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do feudalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3): p. 103-112.
- Souza, Celina; Carvalho, Inaiá M. M. de (1999) *Reforma do Estado, descentralização e desigualdades*. Salvador. Inédito.
- Teixeira, Anísio (1957). A municipalização do ensino primário. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, DASP, 17(3): 337-364.
- Teixeira, Anísio (1956). Educação não é privilégio. *Revista Brasileira de Estudos Pedadógicas*. Rio de Janeiro, INEP, 26(63): p. 3-31.
- Teixeira, Elenaldo C. (1998). A dimensão da participação cidadã. *Caderno CRH26/27*, Salvador: EDUFBA, p. 179-210.
- Unicamp. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (1998). *Síntese dos resultados*. Campinas, S.P.: NEPP/UNICAMP.
- World Bank (1995). *Brazil public expenditure study: The education sector*. Washington: IBRD (texto não publicado)

Alfabetizar é escolarizar

*Alceu R. Ferraro**

Resumo. Este texto apresenta alguns resultados de duas pesquisas sobre alfabetização e escolarização no Rio Grande do Sul e no Brasil, desenvolvidas nos últimos anos, com apoio do CNPq. Foram desenvolvidas análises comparativas com base em dois diferentes critérios estabelecidos a partir das estatísticas censitárias. Essas análises revelaram níveis extremamente desiguais de alfabetização entre estados e municípios, o que se evidencia logo no início do processo de escolarização. Habitualmente, fala-se de analfabetismo apenas com relação a pessoas de 15 anos e mais (UNESCO), ou 10 anos e mais. Considerando que em alguns municípios a meta de 100% de alfabetização é atingida já no grupo de 8 anos de idade, o estudo conclui que o analfabetismo deva ser tomado em conta bem mais cedo – certamente a partir dos 8 anos. Isto significa que as políticas educacionais precisam levar em conta este fato. Propõe-se também um modelo de diagnóstico da alfabetização, cuja aplicação plena exigiria mudança na forma de apresentação dos dados censitários sobre anos de estudo da população.

Palavras-chave: alfabetização, escolarização, universalização, exclusão

Apresento neste trabalho, de forma sintética, alguns resultados das pesquisas que desenvolvi, nos últimos anos, com apoio do CNPq, sobre alfabetização e escolarização no Rio Grande do Sul e no Brasil (Ferraro, abril 1997, 1998 e abril de 1999).

INTRODUÇÃO

Em 1991, três anos após a promulgação da Constituição de 1988 e um ano após a declaração de guerra de Fernando Collor contra o analfabetismo,

* Alceu F. Ferrero é professor titular da Universidade Católica de Pelotas, professor titular aposentado da UFRGS. Pesquisador do CNPq. Por determinação judicial o sobrenome Ferrari foi retificado por Ferraro.

ao mesmo tempo em que se confirmava mais um passo no processo secular de queda da taxa de analfabetismo no Brasil, o novo censo acusava mais uma vez um significativo aumento do número absoluto de jovens e adultos analfabetos, em relação ao censo anterior. Com efeito, o número de analfabetos entre as pessoas de 15 anos e mais, que viera elevando-se sucessivamente de 11,4 milhões em 1920, para 13,3 milhões em 1940, 15,3 milhões em 1950, 16,0 milhões em 1960, 18,1 milhões em 1970 e 18,7 milhões em 1980, voltou a aumentar na última década, superando a casa de 19,2 milhões de analfabetos de 15 anos ou mais em 1991 (Brasil, 1920; IBGE, 1940/50/60/60/70/80/91). Note-se que o levantamento censitário quase coincidia no tempo com as afirmações do então Ministro da Educação, de que o analfabetismo de adultos já não era prioridade do MEC (O Estado de São Paulo, *apud* Beisiegel, 1997, p. 29). Para o Ministro Goldemberg, alfabetizar o adulto não iria mudar a sua posição dentro da sociedade e poderia “até perturbar”. Propôs, por isso, concentrar recursos na alfabetização da população jovem, imaginando que, fazendo isso, em dez anos o analfabetismo desapareceria (Jornal do Brasil, *Apud* Beisiegel, 1997, p. 30).

Nos últimos anos tenho concentrado a atenção no diagnóstico da alfabetização e escolarização de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos. Em assunto de analfabetismo, firmou-se, na esteira da UNESCO, a prática de considerar apenas o existente entre a população de 15 anos ou mais, definido como analfabetismo adulto. Na realidade, analfabetismo de jovens e adultos. Para justificar tal prática, costuma-se invocar dois argumentos: primeiro, o fato de assim se considerar somente a população definida como “adulta”, ou seja, como alvo da educação de adultos nas mais variadas formas; segundo, a necessidade de um índice que seja internacionalmente comparável. No entanto, é preciso reconhecer que a própria UNESCO, em estudo do início da década de 1950, fazia, nas poucas páginas dedicadas ao Brasil, uma observação de sumo interesse sobre o analfabetismo infantil com base nos censos brasileiros de 1920 e 1940:

É preocupante constatar que, no Brasil, a proporção de analfabetos entre as crianças em idade escolar (de 7 a 14 anos) é mais elevada do que entre os habitantes de mais de 15 anos, se bem que a taxa de diminuição do analfabetismo seja um pouco mais elevada no primeiro do que no segundo grupo (UNESCO, 1953, p. 42).

Estranhamente, em estudo sobre o analfabetismo na Argentina, Campobassi (s.d., p. 14) leva em conta apenas a população de 14 anos ou mais, invocando o estranho argumento de que “só se considerará iletrada aquela pessoa que tenha chegado à idade de 14 anos não sabendo nem ler nem escrever,

pois até a referida idade a lei permite cumprir a obrigatoriedade escolar”. No entanto, nos países latino-americanos, inclusive na Argentina, predomina a opção de se considerar, nos estudos sobre analfabetismo, toda a população a partir dos 10 anos de idade. Sempre que os dados o permitiam, também considerei 10 anos como limite inferior de idade para o estudo do analfabetismo. Não fosse isto, a diferença, por exemplo, entre Brasil, Rio Grande do Sul e Argentina em termos de índices de analfabetismo apareceria como uma diferença apenas de nível (índices altos, intermediários e baixos, respectivamente), quando, na realidade, o que distingue as três situações e explica as históricas diferenças de nível, é o desigual comportamento dos índices de analfabetismo antes dos 15 anos de idade, resultante de desigual desempenho dos três sistemas de ensino fundamental, conforme se verá adiante. A utilização *exclusiva* de índices para a população de 15 anos ou mais ajuda a esconder a raiz do problema do analfabetismo. Nesse sentido é esclarecedora a manifestação de Rosa Maria Torres quando sustenta que a redução do problema do analfabetismo à população adulta (de 15 anos ou mais)

“explica a dificuldade real (que se tem) para assumir o analfabetismo como uma problemática enraizada na escolaridade infantil, vinculada às deficiências de acesso e qualidade da escola primária” (Torres, 1990, p. 513).

No artigo *Analfabetismo no Rio Grande do Sul: sua produção e distribuição* (Ferrari, 1991, p. 17-18), observei que se deveria priorizar em primeiro lugar o grupo de 10 a 14 anos e em seguida o grupo de 15 a 19 anos. Hoje não mais falaria em ordem de prioridade de objetivos, porque nos últimos anos essa maneira de falar vem sendo utilizada como argumento para justificar a desobrigação do Estado em relação à educação de jovens e adultos. Certamente o direito dos jovens e adultos à educação não é menor do que o direito das crianças e adolescentes, pela simples razão de que, num caso como no outro, tem-se simplesmente um direito. Em relação às crianças e adolescentes, trata-se da obrigação de o Estado cumprir sua obrigação de garantir acesso à alfabetização e ao ensino fundamental na idade própria. Em relação aos jovens e adultos, trata-se da obrigação de o Estado oferecer alfabetização e ensino fundamental a quantos tiveram esse direito negado na idade própria. No primeiro caso, a universalização estanca a fonte do analfabetismo. No segundo caso, representa o pagamento de uma dívida social para com jovens e adultos analfabetos ou que não concluíram o ensino fundamental, dívida esta que não prescreve.

O que disse acima esclarece e justifica a ênfase dada ao analfabetismo *infantil* nas pesquisas que venho desenvolvendo desde 1995. O que distingue

as minhas pesquisas mais recentes é a ênfase no analfabetismo infantil *antes dos 10 anos de idade*, por entender que isto contribui poderosamente para esclarecer o vínculo entre escola e alfabetização/analfabetismo. Isto já foi de alguma forma objeto de consideração em textos anteriores (Ferraro, 1995, 1996 e 1998) e na pesquisa recentemente concluída (Ferraro, 1999). No entanto, qualquer que seja o grupo etário que queiramos pesquisar ou colocar em destaque, teremos que analisá-lo sempre no contexto do analfabetismo de ponta a ponta: do infantil ao adulto, para não dizer ao senil.

Para todos os efeitos, venho tomando como ponto de partida em minhas análises as crianças de 5 anos de idade, como faz o IBGE nos censos e nas PNADs ao estudar a alfabetização e a escolarização. Tal procedimento se justifica, não porque se deva esperar que as crianças se alfabetizem antes dos 7 anos, mas porque de fato um número expressivo delas freqüentam escola de 1º grau ou se declaram alfabetizadas já aos 6 e até aos 5 anos de idade.

Insisto num ponto: se chamo a atenção para o analfabetismo infantil antes dos 10 anos de idade, não é porque concorde com a posição daqueles que, como o ex-ministro acima referido, a título de priorizarem o ensino fundamental de crianças e adolescentes, minimizam e até tentam desconstituir o direito de jovens e adultos ao ensino fundamental. Faço-o, sim, por entender que a solução do problema do analfabetismo está na escolarização universal, a qual passa necessariamente pela universalização pelo menos da educação fundamental das crianças e adolescentes. Mas, evidentemente, qualquer país ou região que tenha falhado na alfabetização de suas crianças, terá que desenvolver programas alternativos de alfabetização e escolarização para jovens e adultos. Trata-se de um direito. O que desejo enfatizar é que a solução radical (pela raiz!) e definitiva do problema do analfabetismo está na universalização da educação fundamental das crianças e adolescentes. Nesse sentido, o objetivo se define não como alfabetização e escolarização, mas sim como alfabetização através da escolarização universal. No fundo, trata-se de atentar para o óbvio, tão bem lembrado pelo polonês Józef Pólturzycki quando diz que “um dos meios mais simples de se garantir a alfabetização de toda a população é o de assegurar que todas as crianças e adolescentes em idade escolar passem pelo sistema educacional” e que, em seu país, “foram adotadas medidas cuidadosamente estudadas, tanto no plano do ensino como no da organização, para reduzir a formação de novas cortes de analfabetos e iletrados” (Pólturzycki, 1987, p. 287). A política polonesa de assegurar não só a escolarização primária universal, mas também a continuidade dos estudos além do primário, não impediu a Polônia de ter simultaneamente um sistema de educação de adultos “fortemente desenvolvido” (Pólturzycki, 1987, pp. 292-294).

TAXAS DE ALFABETIZAÇÃO ENTRE AS CRIANÇAS DE 10 ANOS

Antes de focalizar a alfabetização abaixo dos 10 anos de idade, vejamos o que se passa com as crianças de 10 anos, as quais, num processo de escolarização sem tropeços, deveriam ter concluído a 3ª série. A alfabetização segundo o critério censitário corresponde muito de perto à conclusão da 1ª série. O gráfico 1 (ver no final do artigo) permite uma série de observações interessantes.

Em primeiro lugar, é assombrosa a desigualdade reinante entre as Unidades da Federação em termos de taxas de alfabetização entre as crianças de 10 anos de idade. O índice mais alto (SP - 95,4%) representa 2,3 vezes o índice mais baixo (AL - 42,3%). Os quatro índices mais altos, superiores a 93%, compreendendo São Paulo e os três estados da Região Sul, contrastam com os quatro índices mais baixos, todos inferiores a 50% e situados no Nordeste.

Em segundo lugar, o gráfico revela dois grandes grupos de unidades da Federação, separados um do outro por um imenso fosso: o primeiro, com taxas extremamente baixas de alfabetização, variando de 41,3 a 60,6%, é constituído por todo o Nordeste, seguido de três estados da Região Norte (PA, TO e AM); o segundo, com índices sempre superiores a 80%, variando de 82,6% a 95,4%, inclui o Estado de Rondônia, da Região Norte, seguido, em ordem crescente, pelos estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Em terceiro lugar, a taxa nacional, da ordem de 76,1%, seguida de perto pelas taxas de AP e RR, esconde o fosso de 22 pontos percentuais (de 60,6% para 82,6%) que separa os referidos dois grupos. Essa distância é maior do que a que se verifica entre as taxas mínima e máxima dentro de cada um desses dois grandes grupos.

Há outra dimensão a considerar. O alfabeto e a alfabetização costumam ser definidos como fenômenos tipicamente urbanos. Considerando-se o Brasil como um todo, a desigualdade entre meio urbano e meio rural em termos de alfabetização é muito acentuada, como se pode ver no gráfico 2. Com efeito, a taxa de alfabetização entre as crianças de 10 anos de idade no Brasil urbano (85,4%) é 1,65 vezes mais elevado do que no Brasil rural (51,6%). Nos estados menos alfabetizados, dentre os que constam no gráfico 2 (ver no final do artigo), a diferença entre meio urbano e rural é ainda mais acentuada: a taxa urbana de alfabetização é 2,39 vezes mais elevada do que a taxa rural em Alagoas (55,9% contra 23,4%); 2,94 vezes no Estado do Amazonas (76,7% contra 26,1%) e 2,15 vezes na Bahia (70,7% contra 32,9%). No outro extremo, ao contrário, nos estados que já atingiram 95% de alfabetização entre as crianças de 10 anos de idade, a vantagem do meio urbano em relação ao rural ficou reduzida a apenas 1,06 vezes em São Paulo (95,8% contra 90,5%) e 1,02 vezes no Rio Grande do Sul (95,5% contra 93,8%). À parte o fato de diferen-

ças historicamente menores entre urbano e rural em situações como a do Rio Grande do Sul em razão da própria colonização, é preciso ter presente que a única forma de um país ou região se aproximar da taxa de 100% de alfabetização, é reduzindo drasticamente desigualdades históricas, como as que se verificam entre meio urbano e meio rural. No entanto, não devemos perder de vista que tal fato, ao mesmo tempo que representa inegável avanço em termos de universalização da alfabetização no seu sentido mais elementar, de ler e escrever um bilhete simples, pode também significar deslocamento das desigualdades para outros níveis de ensino.

ANALFABETISMO NO GRUPO DE 10 A 14 ANOS

As comparações entre países e regiões costumam restringir-se à simples identificação e medida das desigualdades de nível ou de patamar das taxas de analfabetismo. O exame atento do gráfico 3 (ver no final do artigo), que apresenta as taxas de analfabetismo do Brasil, Argentina, Rio Grande do Sul e Alagoas, por grupos de idade, para os anos de 1980 e 1990/91, faz uma revelação surpreendente.

Antes de qualquer outra coisa, saltam aos olhos, para todos os grupos de idade, as desigualdades de nível entre as taxas de analfabetismo, na seguinte ordem decrescente: AL 1980, AL 1991, BR 1980, BR 1991, RS 1980, RS 1991, coincidindo nos grupos de idade mais jovens com AR 1980, e finalmente AR 1990. Considerando-se apenas os grupos de idade mais jovens, pode-se dizer que o Rio Grande do Sul está uma década atrás da Argentina (RS 1991 = AR 1980) e algo como duas ou três décadas à frente do Brasil e imensamente mais distanciado em relação ao Estado de Alagoas. Mas, postas as coisas dessa maneira, tudo se reduziria a uma questão de tempo. O problema, porém, é mais complexo. Importa fixar a atenção no grupo de idade de 10 a 14 anos e confrontá-lo com os grupos de idade seguintes. Aparecem aí *dois modelos* nitidamente distintos. De um lado, aparecem Brasil e Alagoas, tanto em 1980 como em 1991, com níveis de analfabetismo bem mais elevados no grupo de 10 a 14 anos, do que nos grupos de 15 a 19 até 30 a 34 anos, o que é indicador da incapacidade do sistema educacional de realizar até mesmo o objetivo de alfabetização segundo o critério mais elementar, de “ler e escrever um bilhete simples”. São crianças e adolescentes que ano a ano vão alimentar as fileiras da população-alvo da alfabetização de jovens e adultos. Do outro lado, temos a Argentina 1980 e 1990 e Rio Grande do Sul 1991, que apresentam no grupo de idade de 10 a 14 anos índices de analfabetismo tão baixos como os verificados nos grupos seguintes de idade, o que é indicador de maior eficiência dos respectivos sistemas de ensino.

Mas, porque insistir em tais análises, se o critério censitário “ler e escrever um bilhete simples” representa *apenas a porta de entrada* para o mundo da alfabetização? Primeiro, porque esse critério sinaliza a *única porta de entrada* no mundo da alfabetização. Segundo, porque, se é verdade que a alfabetização assim definida não vai além da realização do *mínimo dos mínimos*, também não é menos verdade que ela já significa a libertação do *estigma* do analfabetismo. Em termos de política de alfabetização, diria que, junto com o esforço para recuperar o tempo perdido, é necessário um empenho todo particular para universalizar esse mínimo dos mínimos já no início do processo da educação fundamental. É o que se aprofundará a seguir.

ALFABETIZAÇÃO ANTES DOS 10 ANOS

Acabei de chamar a atenção para o problema do analfabetismo no grupo de idade que vai de 10 a 14 anos. O UNICEF e o IBGE, no estudo recente *Crianças e adolescentes: indicadores sociais* (1994), já haviam focalizado esse mesmo grupo de idade, ao divulgar as taxas de analfabetismo entre a população de 11 a 14 anos para cada um dos municípios do brasileiros. A ordenação dos índices assim calculados permitiu identificar, dentro do Rio Grande do Sul, cinco municípios com índice zero de analfabetismo entre as pessoas de 11 a 14 anos (Guabiju, Montauri, Poço das Antas, Victor Graeff e Vila Flores), figurando no extremo oposto o Município de Amaral Ferrador, com 11,8% (Ferraro, 1995a, Anexo, pp. 29-34). Aqui considero as crianças e adolescentes de 5 a 14 anos, mas focalizando as crianças de 8 anos, tomando Brasil, Rio Grande do Sul e Alagoas como referências para efeito de comparação. Dos cinco municípios de analfabetismo zero entre as pessoas de 11 a 14 anos acima referidos, mantive aqueles que revelam 100% de alfabetização já aos 8 anos (Montauri e Poço das Antas) ou aos 9 anos (Vila Flores), além de Amaral Ferrador no extremo oposto. Como situação intermediária, incluí o município de Pelotas que acompanha os índices do Estado. A tabela 1 e o gráfico 4 (ver no final do artigo) permitem uma série de observações reveladoras.

a) Semelhantemente à desigualdade encontrada entre as situações extremas dentro do Brasil em termos de índices de alfabetização (RS *versus* AL), verifica-se no interior do Estado do Rio Grande do Sul, desde os 5 anos, mas particularmente desde os 6 até os 14 anos de idade, desigualdade acentuada entre as situações municipais extremas (Montauri, Poço das Antas, Vila Flores *versus* Amaral Ferrador), apenas em patamar mais elevado.

b) Os índices de alfabetização de Amaral Ferrador, os mais baixos do Estado, praticamente coincidem com os índices do Brasil como um todo, ao

passo que Pelotas reproduz com pequeníssimas variações os índices do Estado do Rio Grande do Sul.

c) Se considerarmos apenas os primeiros passos no processo de alfabetização (5 a 8 ou 5 a 10 anos), vamos nos deparar com o seguinte panorama: uma arrancada precoce e muito acelerada, que se traduz numa reta quase perpendicular, que parte de uma taxa de alfabetização de cerca de 10% aos 5 anos, atinge cerca de 90% aos 7 anos e fecha 100% aos 8 anos (Montauri e Poço das Antas) ou aos 9 anos (Vila Flores), contrastando com uma largada extremamente vagarosa no Estado de Alagoas, o qual, partindo de apenas 3% de alfabetização aos 5 anos, mal atinge os 25% aos 8 anos. Brasil e Amaral Ferrador de um lado, e Rio grande do Sul e Pelotas de outro, representam situações intermediárias, mas distintas, entre os dois extremos. Obviamente, se fossemos fazer um estudo comparativo dos municípios alagoanos, encontraríamos que os níveis de alfabetização do município menos alfabetizado ficaria bem abaixo dos índices médios do Estado de Alagoas constantes na tabela 1 e no gráfico 4.

d) O gráfico deixa claro que o que faz a diferença entre as situações examinadas é a *largada* no processo de alfabetização, desde que se entenda por tal não só a idade com que se inicia o processo, mas também a velocidade com que se realiza o objetivo da alfabetização segundo a definição censitária. Não se trata de advogar a alfabetização precoce. Mas não se pode ignorar o fato de que as taxas de alfabetização, elevadas pelos municípios de Montauri, Poço das Antas e Vila Flores para níveis superiores a 50% já entre as crianças de 6 anos de idade, contrastam de forma gritante com os índices intermediários, que variam de 16% a 25%, e particularmente com o índice extremo de apenas 8,6% em Alagoas, sempre entre as crianças de 6 anos de idade.

e) Pode-se dizer que aos 7 anos de idade as desigualdades já estão consolidadas. Isto pode ser aquilatado de duas maneiras complementares: pela amplitude entre os valores extremos, e pela distância entre os diferentes patamares em que se agrupam os índices de alfabetização entre as crianças de 7 anos. Primeiro, a amplitude entre o índice mínimo e o índice máximo de alfabetização aos 7 anos de idade varia de 16,5% em Alagoas a cerca de 90% (5,5 vezes mais) nos municípios de Montauri, Poço das Antas e Vila Flores. Segundo, mesmo incluindo-se os pontos intermediários, as diferenças permanecem acentuadas, com quatro patamares distintos: Alagoas, com 16,5%; Brasil e Amaral Ferrador, com cerca de 45%; Rio Grande do Sul e Pelotas com 65 a 67% e os referidos três municípios com cerca de 90% de alfabetizados já aos 7 anos. Isto aponta para a questão da exclusão na escola, questão tratada em outro lugar (Ferraro, 1999).

ANALFABETISMO DOS 8 AOS 80

No período de 1970 a 1980, o Brasil conheceu novo aumento no número absoluto de analfabetos em ambas as extremidades da escala de 8 a 80 e mais anos de idade. Em decorrência do aumento da população e do pequeno avanço da alfabetização nos grupos mais jovens nas décadas anteriores, o contingente de analfabetos cresceu, no período 1970/80, em todos os grupos de idade a partir dos 40 anos, situação esta que permaneceu inalterada no período 1980/91, como se pode ver na tabela 2. Na outra ponta, no período 1970/80 o número de analfabetos aumentou igualmente para todas as idade abaixo dos 15 anos. Somente no período 1980/91 o país conseguiu diminuir o número de analfabetos nos grupos de 8 a 14 anos de idade, o que representa certamente um avanço importante, inclusive uma mudança de tendência. No entanto, o reconhecimento desse avanço não pode levar a ignorar a gravidade dos números constantes na coluna referente ao ano de 1991. Eles acusam a existência, no Brasil, nesse mesmo ano, de 2,5 milhões de analfabetos no grupo de 8 a 9 anos e de outros 3 milhões de analfabetos no grupo de 10 a 14 anos e de quase 1,5 milhões no grupo de 15 a 19 anos, totalizando os grupos de 8 a 19 anos cerca de 8 milhões de analfabetos em 1991.

ANALFABETISMO SEGUNDO DOIS CRITÉRIOS

Finalmente chegamos ao ponto em que é possível tratar do analfabetismo de ponta a ponta, em termos de idade, e segundo dois critérios diferentes. Valho-me dos dados dos últimos dois censos demográficos (1980 e 1991). As PNNDs não pesquisam a população urbana da Região Norte, razão porque seus dados não são comparáveis aos dos censos. A Contagem 1996 não explorou o quesito em pauta.

Se o critério censitário “ler e escrever pelo menos um bilhete simples” representa apenas a realização do *mínimo dos mínimos* (nível MM), ou seja, apenas a entrada pela porta que dá acesso ao mundo da alfabetização, o critério “4 anos de estudo” (4ª série concluída com aprovação) nos daria o *mínimo operacional* (nível MO), conforme defini no projeto de pesquisa 1997/99 (Ferraro, 1999). Esse mínimo operacional refere-se ao nível de alfabetização com domínio mínimo da leitura, escrita, cálculo e ciências, que permite à pessoa valer-se no dia-a-dia de tais conhecimentos e técnicas e a partir do qual se tornaria improvável o retorno ao analfabetismo. Esse nível coincidiria com o antigo primário. Em estudo sobre o analfabetismo na Argentina, Llomovate (1989, p. 9) sugere que esse ponto estaria em 4 ou 5 anos de estudo. De minha parte, venho de longa data utilizando e sugerindo, para tal fim, o uso do critério 4 anos de estudo ou 4ª série concluída (Ferraro, 1985, 1987, 1991, ...).

Uma alternativa seria dar a esse nível a denominação de alfabetização funcional, como o fazem Carvalho, Kappel e Alves, em estudo publicado pelo IBGE (In: IBGE, 1995, 284). Poder-se-ia então falar em *mínimo funcional* (MF). No entanto, haveria que atentar para os problemas, principalmente de ordem ideológica, relacionados com o conceito de alfabetização funcional da UNESCO. Por ora direi que, enquanto o primeiro nível - MM (ler e escrever pelo menos um bilhete simples) significa livrar-se do estigma do analfabetismo, o nível operacional - MO (pelo menos 4 anos de estudo) atesta o desenvolvimento de condições mínimas de operação. Por isso, para evitar os problemas aludidos, relacionados com o conceito de alfabetização funcional, optei por chama-lo de mínimo operacional. Com ingresso na escola aos 7 anos, aos 11 anos esse segundo nível pode (deveria) ser dado como já alcançado.

Retornando à perspectiva do analfabetismo, os dois critérios passam a ser definidos como “incapacidade de ler e escrever um bilhete simples” e “menos de 4 anos de estudo”. A tabela 3 e o gráfico 5 (ver no final do artigo) nos permitem analisar o resultado da aplicação desses dois critérios de analfabetismo.

a) Se considerarmos a população de 10 anos ou mais no Brasil (tabela 3), veremos que o uso do critério “menos de 4 anos de estudo” (o critério do mínimo operacional) produz uma taxa de analfabetismo cerca de 2,2 vezes mais elevada do que a resultante da aplicação do critério “incapacidade de ler e escrever um bilhete simples” (critério do mínimo dos mínimos): respectivamente, 41,0% e 18,9% de analfabetos. Mesmo para a população de 15 anos ou mais, que teve pelo menos 5 anos de tempo (dos 7 aos 14 anos) para completar a 4ª série, essa relação ainda representa quase o dobro: 37,1% contra 19,4%.

b) Como se pode ver na tabela 3 e no gráfico 5, em todos os grupos de idade, desde os 10 a 14 anos até 80 e mais anos, as taxas de analfabetismo resultantes da aplicação do critério “menos de 4 anos de estudo” são sempre mais elevadas do que as produzidas pelo critério “incapacidade de ler e escrever um bilhete simples”. No entanto, essa diferença é mais acentuada nos grupos mais jovens, reduzindo-se progressivamente à medida que a idade aumenta. Com efeito, em contraposição ao uso do critério “incapacidade de ler e escrever um bilhete simples”, a aplicação do critério “menos de 4 anos de estudo” começa produzindo uma taxa de analfabetismo quatro vezes mais elevada no grupo de 10 a 14 (63,0 contra 16,1%), baixando a seguir essa relação para algo em torno de duas vezes nos grupos de 15 a 19 até 40 a 44 anos, até o mínimo de 1,3 vezes no grupo de 80 anos e mais. O que surpreende e assusta é o fato de, no grupo de 10 a 14 anos, o índice resultante da aplicação do critério “menos de 4 anos de estudo” ser quase quatro vezes maior do que

o produzido pelo critério censitário. É verdade que, segundo o padrão esperado (7 anos - 1ª série; 8 anos - 2ª série; 9 anos - 3ª série, ...), as crianças de 10 anos não teriam tido tempo para concluir a 4ª série de 1º. grau. Mesmo assim, uma taxa de 63% de crianças e adolescentes de 10 a 14 anos que ainda não concluíram a 4ª série e que, por isso, contariam como analfabetos ou insuficientemente alfabetizados, é surpreendentemente alta e sugere cautela em relação a análises do problema do analfabetismo apoiadas apenas no critério “incapacidade de ler e escrever um bilhete simples”. Da mesma forma, taxas cerca de duas vezes mais elevadas nos grupos seguintes de idade (15-19 a 40-44 anos), produzidos pelo critério “menos de quatro anos de estudo”, aponta para duas dimensões complementares do problema da escolarização: de um lado, o peso da não-escolarização, seja pelo não-acesso à escola, seja pela interrupção prematura do processo de escolarização (exclusão da escola), e de outro, a lentidão do processo de escolarização, em decorrência de sucessivas reprovações e repetências (exclusão na escola).

c) Outra maneira de analisar o problema consiste em comparar, não as taxas de analfabetismo, mas os números absolutos de analfabetos resultantes da aplicação dos dois critérios. Como se pode ver na tabela 3, no Brasil, em 1991, entre as pessoas de 15 anos ou mais, das quais com sobeja razão se pode esperar pelo menos a conclusão da 4ª série de 1º grau, o número de analfabetos, que, segundo o critério “incapacidade de ler e escrever um bilhete simples” (critério do mínimo dos mínimos, somava 18,6 milhões, se utilizado o critério “menos de 4 anos de estudo”, esse número se elevava para nada menos do que 35,5 milhões – quase o dobro.

d) Este último aspecto ficará mais evidente se concentrarmos a atenção nos grupos de idade mais jovens, a partir dos 15 anos. Segundo o critério do censitário (ou do mínimo dos mínimos), os grupos de 15 a 19, 20 a 24 e 25 a 29 anos acusam respectivamente cerca de 1,7; 1,6 e 1,5 milhões de analfabetos, perfazendo os três grupos etários um total de 4,8 milhões de analfabetos. Porém, se aplicado o critério “menos de 4 anos de estudo”, esses números se elevam para mais que o dobro, passando respectivamente para 4,2; 3,3 e 3,4 milhões de analfabetos, perfazendo os três grupos de idade (15 a 29 anos) um total de aproximadamente 10,9 milhões de pessoas analfabetas do ponto de vista operacional.

UM MODELO DE DIAGNÓSTICO DA ALFABETIZAÇÃO E ESCOLARIDADE

Trabalhei acima com dois critérios de analfabetismo. No projeto *Alfabetização e escolarização de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos no Brasil* (Ferraro, 1999) desenvolvi um modelo de diagnóstico que compreende

quatro níveis de alfabetização/escolaridade. Neste caso, a perspectiva não é a do analfabetismo e critérios de sua aferição, mas a da alfabetização e níveis de sua realização. Os limites de espaço e tempo não permitem que desenvolva aqui esse modelo e apresente em detalhe os resultados do teste realizado. Limito-me à apresentação esquemática dos diferentes níveis de alfabetização/escolaridade que integram o modelo. Este toma como parâmetro uma população hipotética que tenha ingressado na escola aos 7 anos de idade, que tenha permanecido sem interrupção na escola e que tenha sido bem sucedida nos estudos, sem qualquer reprovação/repetência. Em tais condições, essa população: a) aos 8 anos de idade apresentaria 1 ano de estudo concluído, o que corresponde aproximadamente ao critério censitário “ler e escrever pelo menos um bilhete simples” e que denomino *Mínimo dos Mínimos* (nível MM); b) aos 11 anos teria 4 anos de estudo concluídos, o que denomino *Mínimo Operacional* (nível MO); c) aos 15 anos teria 8 anos de estudo concluídos, o que corresponde ao que chamo de *Mínimo Constitucional* (nível MC), e d) aos 18 anos de idade essa população já deveria somar 11 anos de estudo concluídos, o que corresponde à conclusão do segundo grau ou nível médio é denominado *Mínimo Ampliado* ou *Educação Básica* (nível MA e B).

Por mais irreal que possa parecer, esse modelo hipotético é útil justamente porque pode servir de parâmetro para se diagnosticar o quanto uma determinada população se aproxima ou se distancia dele. Infelizmente o IBGE costuma apresentar os dados sobre anos de estudos da população duplamente agrupados: por grupos de idade e por grupos de anos de estudo. Essa forma de apresentação dos dados inviabiliza a aplicação direta do modelo a partir dos dados sobre anos de estudo. Experimentei então a via indireta, na tentativa de construir estimativas confiáveis para o modelo, a partir dos dados sobre frequência à escola, utilizados para o diagnóstico da escolarização.² Reproduzo aqui de forma esquemática o modelo de diagnóstico, com as estimativas das taxas de realização de cada objetivo/nível em cada idade, obtidas por via indireta, a partir da tabela de frequência à escola. Arredondando, pode-se dizer que o nível MM é realizado por uma em cada duas pessoas de 8 anos; o nível MO, por uma em cada três pessoas de 11 anos; o nível MC, por uma em cada cinco pessoas de 15 anos, e o nível MA, por no mínimo uma em cada vinte e no máximo uma em cada dez pessoas de 18 anos. Tais dados revelam de forma dramática o fenômeno da exclusão escolar no Brasil, praticada principalmente via reprovação e repetência em massa, especialmente no início do processo de escolarização.

¹ Ver FERRARO, 1999, capítulo III.

Idade	Anos de estudo concluídos	Nível de alfabetização/ escolaridade	Taxas de realização (estimativas)
8 anos	1 ano	MM – Mínimo dos Mínimos	56,1%
11 anos	4 anos	MO – Mínimo Operacional	35,1%
15 anos	8 anos	MC – Mínimo Constitucional	17,9 a 20,0%
18 anos	11 anos	MA – Mínimo Ampliado	5,1 a 11,0%

O método e os resultados detalhados desse teste serão objeto de outro texto. Registro aqui a sugestão ao IBGE para que divulgue os dados sobre anos de estudo da população sem agrupamento por anos de estudo e, até os 19 anos, sem agrupamento por idade.

A DEGRINGOLADA NO SISTEMA ESCOLAR À LUZ DOS BEM SUCEDIDOS

A relação entre escola e analfabetismo ou escola e alfabetização pode ser estabelecida a partir do diagnóstico da escolarização, seja na perspectiva da exclusão, seja na da inclusão. Limito-me, aqui, a apresentar de forma muito sintética uma avaliação do processo de escolarização sob um dos aspectos mencionados, qual seja, o das taxas de sobrevivência à ação dos mecanismos de exclusão escolar.

Conforme defini em trabalhos anteriores (Ferraro, 1985, 1987 ...), a população dos incluídos ou integrados na escola é constituída pelas três categorias estatísticas definidas como “frequência levemente defasada” (um ano apenas de defasagem na relação série/idade), “frequência na série esperada” (7 anos na 1ª série, etc.) e “frequência antecipada” (6 anos na 1ª série, ...). Destacarei aqui os aspectos mais importantes da questão relativamente ao Brasil em 1996, na perspectiva dos bem sucedidos no processo escolar, conforme se pode ver na tabela 4. (ver no final do artigo)

a) No Brasil, em 1996, a frequência antecipada, que começa com uma taxa de 15,9% aos 7 anos (crianças de sete anos já cursando a 2ª. série), fica reduzida à metade aos 10 anos (7,9%), a menos de ¼ aos 14 anos (3,8%) e a menos de 1/10 aos 17 anos (1,5%). Como se a escola tivesse a missão de colocar no devido tempo os *apressadinhos* que ingressam na primeira série antes dos 7 anos!

b) Da mesma forma, a taxa de frequência na série esperada, que começa com 58,6% aos 7 anos, fica logo reduzida a menos de metade aos 11 anos (28,7%) e a tão somente 10,0% aos 17 anos.

c) Inclusive a frequência levemente defasada, que é da ordem de 29,9% aos 8 anos, cai para menos de metade desse valor aos 14 anos (14,5%) e a pouco menos de 1/3 (8,7%) aos 17 anos.

d) A *degringolada* que tem lugar no sistema de educação básica no Brasil pode ser melhor avaliada pelo exame conjunto das três categorias acima referidas. Com efeito, a soma das três categorias estatísticas (frequência antecipada, frequência na série esperada e frequência levemente defasada) que compõem a categoria analítica dos integrados ou incluídos (que estão dentro e fluem) no sistema escolar, a qual atinge 87,6% aos 7 anos e 86,0% aos 8 anos, fica logo reduzida a 55,3% aos 12 anos, caindo para 36,3% aos 14 anos e para apenas 20,1% aos 17 anos, o que significa que somente 1 em cada 5 adolescentes de 17 anos está integrado no sistema escolar no sentido acima delimitado, isto é, está no sistema escolar e flui dentro dele sem maiores tropeços.

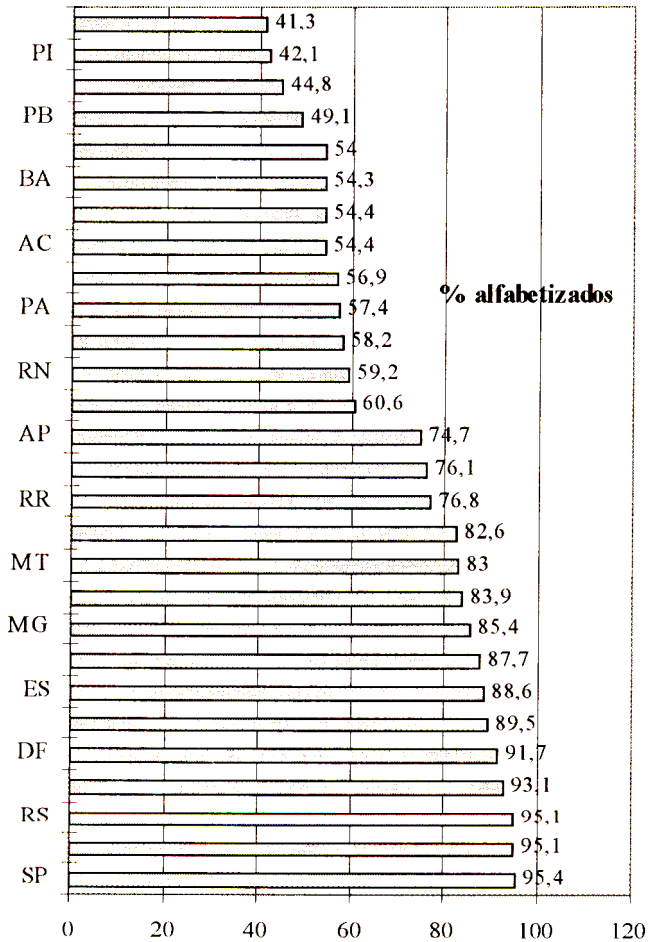
Obviamente, essa redução drástica e continuada dos índices de inclusão na escola com o avançar da idade resulta do andamento em sentido contrário dos índices de exclusão da escola e na escola, dimensão esta já amplamente analisada em outros textos (Por exemplo: Ferraro, 1987, 1990, 1997, 1999). Inclusão e exclusão são, pois, duas faces da mesma moeda.

Conforme demonstrei em outro lugar (Ferraro, 1999, tabelas 1.3 e 2.3), no período 1991/1996, o Brasil, ao mesmo tempo que reduziu significativamente as taxas de exclusão da escola (de não-frequência à escola) em toda a população de 5 a 17 anos, viu aumentarem, nos grupos de 8 anos e de 14 a 17 anos de idade, as taxas de exclusão na escola, resultantes seja da própria incorporação ao sistema escolar de adolescentes já fortemente defasados nos estudos, seja da intensificação das práticas de reprovação e repetência no período.

CONCLUSÃO

Certamente, a universalização da alfabetização e da escolarização pelo menos fundamental exigem muito mais do que o simples acesso à escola. Importa assegurar também a permanência continuada na escola e a solução do problema mais grave da escola brasileira, qual seja, o da exclusão praticada dentro da própria escola, resultante da reprovação e repetência em massa a que são submetidas as crianças e adolescentes desde a primeira série do ensino fundamental. É a lógica de seleção e exclusão, que historicamente tem regido o funcionamento da escola brasileira, que deve ceder lugar à lógica da universalização – do direito público subjetivo de todos à educação. O grande desafio é a transformação da escola brasileira, seletiva e excludente, na casa de todos.

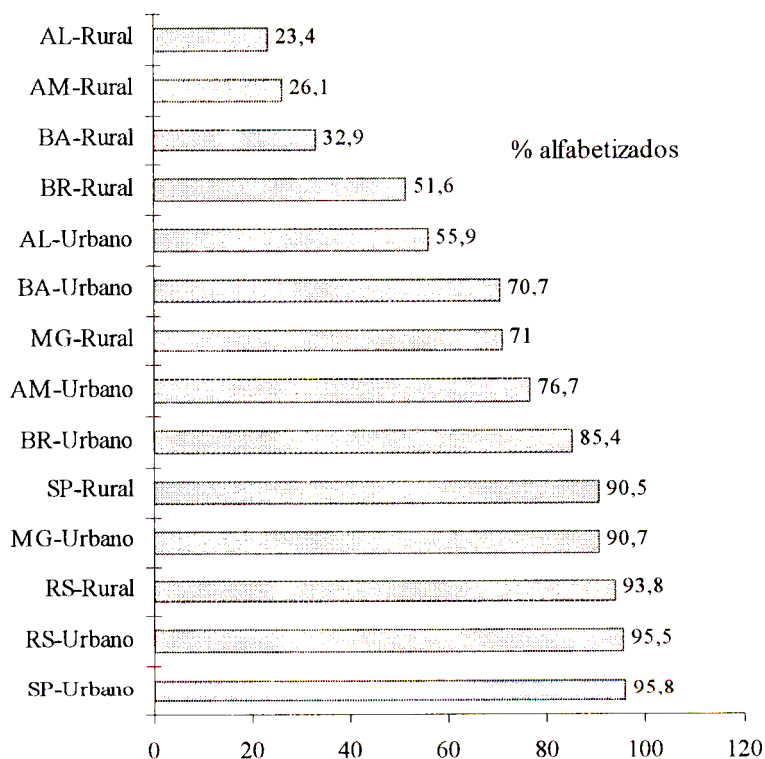
GRÁFICO 1. Taxas de alfabetização no Brasil entre as crianças de 10 anos de idade, segundo as unidades da federação - 1991



Fonte: IBGE, Censo demográfico - 1991.

Elaboração: Alceu R. Ferraro.

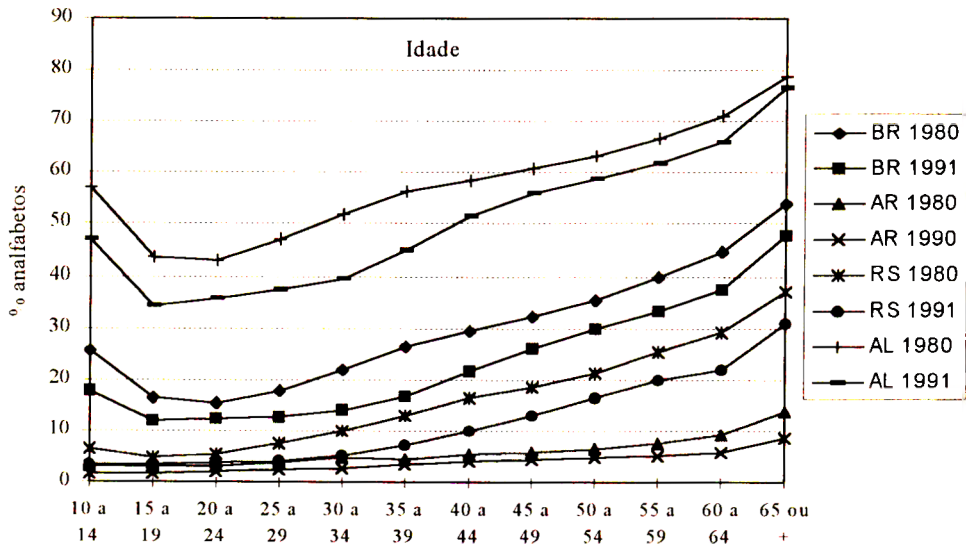
GRÁFICO 2. Taxas de alfabetização entre as crianças de 10 anos de idade, no Brasil e nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Amazonas, Bahia e Alagoas, segundo a situação do domicílio - 1991



Fonte: IBGE, Censo demográfico - 1991.

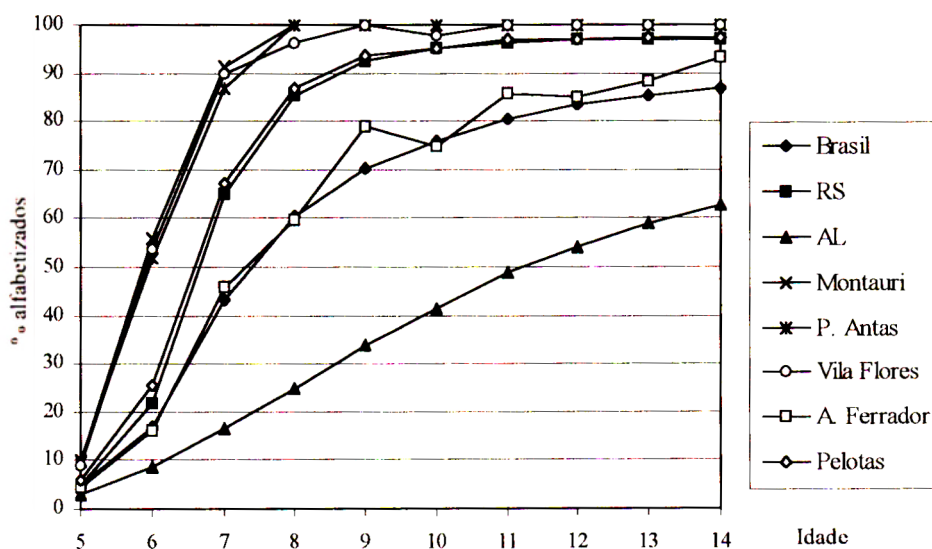
Elaboração: Alceu R. Ferraro.

GRÁFICO 3. Taxas de analfabetos entre as pessoas de 10 anos ou mais, no Brasil (BR), Argentina (AR) e estados do Rio Grande do Sul (RS) e Alagoas (AL), em 1980 e 1990/91, por grupos de idade



Fonte: IBGE, Censo demográfico, 1980 e 1991; ARGENTINA, INDEC, Censo Nacional de Población Y Vivienda; 1980; INDEC, Anuário Estadístico...1994
 Elaboração: Alceu R. Ferraro.

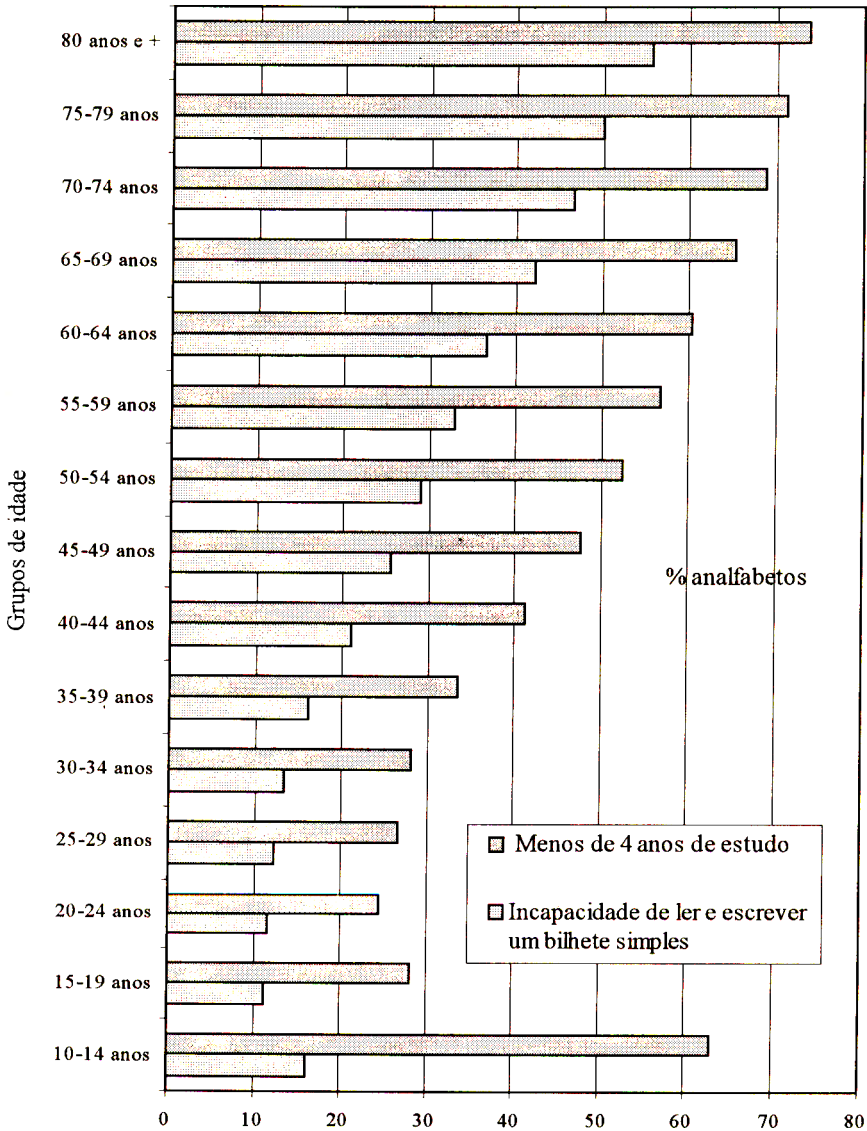
GRÁFICO 4. Taxas de alfabetização entre as pessoas de 5 a 14 anos, no Brasil, nos estados do Rio Grande do Sul e Alagoas e em 5 municípios selecionados - 1991



Fonte: Tabela 1.

Elaboração: Alceu R. Ferraro.

GRÁFICO 5. Analfabetismo segundo os critérios “incapacidade de ler e escrever um bilhete simples” e “menos de 4 anos de estudo” por grupos de idade (Brasil, 1991)



Fonte: Tabela 3.

Elaboração: Alceu R. Ferraro.

TABELA 1. Taxas de alfabetização entre as pessoas de 5 a 14 anos, no Brasil, nos estados do Rio Grande do Sul e Alagoas e em 5 municípios gaúchos selecionados, segundo a idade - 1991

Idade	Brasil	RS	AL	Montauri	P. Antas	Vila Flores	A. Ferrador	Pelotas
5 anos	5,0	4,8	3,0	9,7	10,0	8,9	4,5	6,2
6 anos	16,8	21,9	8,6	55,9	52,0	53,8	16,0	25,5
7 anos	43,3	65,1	16,5	91,3	86,7	90,0	45,7	67,4
8 anos	60,4	85,3	24,8	100,0	100,0	96,1	59,7	86,7
9 anos	70,4	92,3	33,8	100,0	100,0	100,0	78,9	93,6
10 anos	76,1	95,1	41,3	100,0	100,0	97,8	75,0	95,3
11 anos	80,4	96,4	48,9	100,0	100,0	100,0	85,8	97,0
12 anos	83,3	96,9	54,2	100,0	100,0	100,0	85,0	97,1
13 anos	85,5	97,0	59,1	100,0	100,0	100,0	88,3	97,3
14 anos	86,9	97,1	62,9	100,0	100,0	100,0	93,2	97,2

Fonte: IBGE, Censo demográfico - 1991.

Elaboração: Alceu R. Ferraro.

TABELA 2. Evolução do número de analfabetos no Brasil entre as pessoas de 5 anos ou mais, nos períodos 1970/80 e 1980/91, segundo os grupos de idade

Grupos de Idade	1970	1980	1991	1970/80	1980/91
7 anos	1 837 762	2 065 604	1 924 067	(+) 227 842	(+) 141 537
8 anos	1 368 585	1 536 774	1 407 450	(+) 168 189	(-) 129 324
9 anos	1 003 755	1 152 396	1 070 926	(+) 148 641	(-) 81 470
10 anos	998 082	1 049 585	861 609	(+) 51 503	(-) 187 976
11 anos	684 331	785 378	698 683	(+) 101 047	(-) 86 685
12 anos	713 265	719 898	567 918	(+) 6 633	(-) 151 980
13 anos	559 392	582 141	475 314	(+) 22 749	(-) 106 827
14 anos	536 866	539 446	418 795	(+) 2 580	(-) 120 651
15 anos	547 499	516 141	399 173	(-) 31 358	(-) 116 968
16 anos	510 581	487 607	386 322	(-) 22 974	(-) 101 285
17 anos	471 970	441 737	360 987	(-) 30 233	(-) 80 750
18 anos	536 120	425 190	351 951	(-) 110 930	(-) 73 239
19 anos	420 854	364 695	311 803	(-) 56 159	(-) 53 051
20 a 24 anos	2 199 723	1 799 071	1 652 047	(-) 400 652	(-) 147 024
25 a 29 anos	1 947 390	1 699 039	1 604 599	(-) 248 351	(-) 94.440
30 a 34 anos	1 772 124	1 683 251	1 544 418	(-) 88 873	(-) 138 833
35 a 39 anos	1 763 552	1 685 783	1 603 617	(-) 77 769	(-) 82.166
40 a 44 anos	1 682 965	1 694 856	1 710 705	(+) 11 891	(+) 15 849
45 a 49 anos	1 431 446	1 498 207	1 607 419	(+) 66 761	(+) 109 212
50 a 54 anos	1 310 994	1 453 185	1 543 669	(+) 142 191	(+) 90 484
55 a 59 anos	1 045 336	1 245 951	1 414 145	(+) 200 615	(+) 168 194
60 a 64 anos	900 760	1 089 299	1 355 242	(+) 188 539	(+) 265 943
65 a 69 anos	614 809	1 024 476	1 193 591	(+) 409 667	(+) 169 115
70 e + anos	943 667	1 540 498	2 193 551	(+) 596 831	(+) 653 053

Fonte: IBGE, Censo demográfico - 1970, 1980 e 1991.

Elaboração: Alceu R. Ferraro.

TABELA 3. Analfabetismo segundo os critérios "incapacidade de ler e escrever um bilhete simples" e menos de 4 anos de estudo, por grupos de idade. Brasil -1991

CRITÉRIOS DE ANALFABETISMO						
Grupos de idade	Incapacidade de ler e escrever um bilhete simples			Menos de 4 anos de estudo		
	Total	Nº analf.	% analf.	Total	Nº analf.	% analf.
Total 8 anos e +	120.046.735	23.668.703	19,7			
Total 10 anos e +	112.860.254	21.330.966	18,9	112.860.260	46.261.632	41,0
Total 15 anos e +	95.810.615	18.587.446	19,4	95.810.622	35.518.778	37,1
8 anos	3.562.766	1.328.421	37,3			
9 anos	3.623.715	1.009.316	27,9			
10 anos	3.596.026	777.033	21,6			
11 anos	3.559.822	637.050	17,9			
12 anos	3.394.626	513.988	15,1			
13 anos	3.296.088	434.320	13,2			
14 anos	3.203.077	381.129	11,9			
15 anos	3.173.970	365.112	11,5			
16 anos	3.095.904	357.266	11,5			
17 anos	2.978.651	334.415	11,2			
18 anos	2.964.249	331.210	11,2			
19 anos	2.799.735	294.975	10,5			
10 a 14 anos	17.049.639	2.743.520	16,1	17.049.638	10.742.854	63,0
15 a 19 anos	15.012.509	1.682.978	11,2	15.012.508	4.219.630	28,1
20 a 24 anos	13.558.380	1.574.270	11,6	13.558.381	3.330.856	24,6
25 a 29 anos	12.629.048	1.546.936	12,2	12.629.049	3.359.592	26,6
30 a 34 anos	11.061.079	1.479.427	13,4	11.061.080	3.110.878	28,1
35 a 39 anos	9.461.585	1.536.314	16,2	9.461.588	3.181.452	33,6
40 a 44 anos	7.844.599	1.657.051	21,1	7.844.598	3.228.925	41,2
45 a 49 anos	6.152.757	1.573.951	25,6	6.152.758	2.938.091	47,8
50 a 54 anos	5.165.184	1.504.906	29,1	5.165.184	2.707.542	52,4
55 a 59 anos	4.249.367	1.393.475	32,8	4.249.366	2.410.992	56,7
60 a 64 anos	3.636.497	1.328.434	36,5	3.636.498	2.199.877	60,5
65 a 69 anos	2.775.280	1.171.911	42,2	2.775.279	1.812.040	65,3
70 a 74 anos	1.882.595	880.012	46,7	1.882.597	1.292.597	68,8
75 a 79 anos	1.273.669	639.971	50,2	1.273.670	906.385	71,2
80 anos e +	1.108.066	617.810	55,8	1.108.066	817.014	73,7

Fonte: IBGE, Censo demográfico - 1991.

Elaboração: Alceu R. Ferraro.

TABELA 4. Taxas de analfabetismo entre as pessoas de 10 anos ou mais, no Brasil, na Argentina e nos estados do Rio Grande do Sul e Alagoas, em 1980 e 1990/91, por grupos de idade

Grupos de Idade	BR 1980	BR 1991	AR 1980	AR 1990	RS 1980	RS 1991	AL 1980	AL 1991
10 a 14	25,8	17,7	3,2	1,8	6,6	3,6	57	46,9
15 a 19	16,5	12,1	3	1,6	4,8	3,3	43,6	34,5
20 a 24	15,6	12,2	3,2	1,9	5,5	3,9	42,9	35,7
25 a 29	18	12,7	3,9	2,3	7,6	4,1	47,1	37,4
30 a 34	21,9	14	4,7	2,8	10	5	51,9	39,5
35 a 39	26,5	16,9	4,6	3,4	13,1	7,2	56,4	44,9
40 a 44	29,6	21,8	5,6	4	16,4	10	58,5	51,5
45 a 49	32,2	26,2	5,9	4,5	18,7	12,9	60,7	56,1
50 a 54	35,4	29,9	6,6	4,9	21,3	16,5	63,1	58,9
55 a 59	39,7	33,3	7,7	5,2	25,5	19,8	66,6	61,9
60 a 64	44,5	37,3	9,3	5,8	29,2	22	71,1	66
65 ou +	53,8	47,8	13,6	8,5	37,2	30,8	78,5	76,6

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1980 e 1991; ARGENTINA, INEC, Censo Nacional de Población Y Vivienda 1980, e INDEC, Anuário Estadístico... 1994.

Elaboração: Alceu R. Ferraro.

TABELA 5. Distribuição percentual das pessoas de 5 a 17 anos, segundo categorias de inclusão e exclusão escolar, por idade (Bahia, 1996)

Categorias de inclusão/exclusão escolar	IDADE										
	7 anos	8 anos	9 anos	10 anos	11 anos	12 anos	13 anos	14 anos	15 anos	16 anos	17 anos
	Excluídos da escola										
I. Não-frequência	10,8	7,8	6,7	6,6	7,1	8,7	11,8	16,9	24,1	33,0	42,8
II. Frequência fortemente defasada	0,0	5,2	20,4	29,9	36,9	40,5	45,3	45,9	44,1	40,9	36,0
	Excluídos na escola										
III. Frequência levemente defasada	13,1	29,9	24,9	22,8	20,2	20,2	16,5	14,5	12,9	10,6	8,7
	Incluídos/integrados na escola										
IV. Frequência na série esperada	58,6	44,4	37,5	32,0	28,7	23,7	20,7	18,0	14,4	11,5	10,0
V. Frequência antecipada	15,9	11,7	9,7	7,9	6,4	5,8	4,8	3,8	3,5	3,0	1,5
VI. Outros*	1,6	1,0	0,8	0,8	0,7	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE, Contagem da População, 1996.

Elaboração: Alceu R. Ferraro.

* A categoria "outros" inclui, aqui, além da não declaração de frequência, de grau e de série, também a alfabetização de adultos.

ABSTRACT

This paper presents some results of two researches on literacy and schooling, in Brazil and the State of Rio Grande do Sul, conducted in the last years with the support of CNPq. Comparative analysis have been developed, on the basis of two different criteria constructed with demographic census data. Theses analysis demonstrated very great inequalities in the literacy rates between states and municipalities, what becomes evident soon in the beginning of the schooling process. Usually, we apply illiteracy in relation to people of 15 or more years of age (UNESCO), or of 10 or more years of age. Having that in some municipalities the aim of 100% of literacy is already attained in the 8-years-age group, the research concludes that illiteracy should be taken into account much sooner – surely from the age of eight years. That means that educational policies must consider this fact. It is also proposed a model for the diagnosis of schooling, whose application needs a different form of presentation of the census data on the number of years of schooling of the population.

RÉSUMÉ

On présente ici quelques conclusions de deux recherches sur l'alphabétisations et la scolarisation dans l'Etat du Rio Grande do Sul et au Brésil. Ce sont recherches développées ces dernières années avec l'appui du CNPq, faisant des analyses comparatives à partir des données censitaires. La conclusion est l'inegalité d'alphabétisation entre les États et les gouvernementis locaux dès les débuts du processus scolaire. Contrairement aux indices d'analphabétisme mesurés à partir des individus ayant plus de 15 ans et étant donné que certaines mairies ont déjà un niveau de 100% de scolarisation à partir de 8 ans, la recherche suggérée dans les conclusions que l'analphabétisme doit être considéré à partir de cette âge. En de cette façon, il doit impliquer des changements dans les politiques d'éducation. Le texte propose aussi um modèle de diagnostic de l'alphabétisation ce qui impliquerait de changeuentes dans layprésentation des dornées statistiques sur les études populationeles.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beisiegel, Celso (1997) "Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos" in *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, n. 4, pp. 26-34, jan./abr.
- Campobassi, Carlos Alberto. *El analfabetismo en la Republica Argentina*. Série Estudos e Documentos n. 13. Ministério de Educación y Justicia. Centro Nacional de Documentación e Información Educativa (s.l. e s.d). 71p.
- Carvalho, José Carmelo Braz de; Kappel, Maria Dolores B. e Alves, Maria Isabel C. (1995) "Condições educacionais" in IBGE. *Indicadores sociais: uma análise da Década de 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, pp. 283-296.
- Ferraro (Ferrari), Alceu R. (1985) "Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes. Resultados preliminares". *Cadernos de Pesquisa*, n. 52, São Paulo, pp. 35-49, fev.
- _____. (1987) "Escola e produção do analfabetismo" in *Educação e Realidade*. v. 12, n. 2, Porto Alegre, pp. 81-96, jul./dez.
- _____. (1990) "Analfabetismo e ensino fundamental: situação atual, tendência histórica e perspectiva para os anos 90". *Seminário Internacional de Alfabetização e Educação*, Frederico Westphalen. *Anais...* Frederico Westphalen: FURI, pp. 31-51.
- _____. (1992) "Atendimento escolar básico: problemas de diagnóstico" in Ferrari, Alceu Ravello e outros. *Escola Básica*. Campinas: Cedes; São Paulo: Ande; ANPEd, Coletânea CBE, pp. 9-24.
- _____. (1993) "Jovens e adultos analfabetos no Rio Grande do Sul. Trabalho" apresentado no *II Seminário de Educação Fundamental de Jovens e Adultos*. Porto Alegre, 4 a 5 de novembro, 8 p. (Inédito)
- _____. (1991) "Analfabetismo no Rio Grande do Sul: sua produção e distribuição" in *Educação e Realidade*. v. 16, n. 1. Porto Alegre, pp. 3-30, jan./jun.
- _____. (1996) "Alfabetização e escolarização de crianças e adolescentes no Rio Grande do Sul" in *Cadernos de Educação*, v. 5, n. 6. Pelotas, pp. 21-40, jun.
- _____. (1997) *Diagnóstico da alfabetização e escolarização no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: abril de. 40 p., mais 16 tabelas e 12 gráficos. (Relatório para o CNPq).
- _____. (1998). "Analfabetismo no Rio Grande do Sul: crianças e adolescentes" in *Cadernos de Educação*, n. 10. Pelotas/RS, pp. 5-38, jun./jun.
- _____. (1999) *Alfabetização e escolarização no Brasil. Um diagnóstico*. Porto Alegre, abril. (Relatório CNPq. 45p + tabelas e gráficos).
- IBGE. *Censo Demográfico, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991*.
- _____. *Contagem da População 1996*. (Vol. I e II e CD I e II).
- Konzen, Afonso Armando. (1995) "A educação é Direito" in *Seminário Estadual "Projeto o Direito é Aprender"*, Porto Alegre. *Caderno de Textos*. Porto Alegre: FAMURS/AJURIS/MPRGS e Brasília: UNICEF, pp. 12-16, nov. 1995.
- Llomovate, Silvia. (1989) *Analfabetismo y analfabetos en Argentina*. Buenos Aires: Mino Y Davila, Cuadernos FLACSO.
- Pólturzicki, Józef. (1987). "Être alphabétisé et le rester: l'expérience polonaise" in *Perspectives*, v. XVII, n. 2. Paris, pp. 287-295.
- Torres, Rosa Maria. (1990). "Analfabetismo y alfabetización en América Latina y Caribe: entre la inercia y la ruptura" in *Perspectives*, v. XX, n. 4. Paris, p. 518.
- Unesco. (1953) *L'analphabétisme dans divers pays. Étude statistique préliminaire sur la base des recensements effectués depuis 1900*. Paris: Unesco.

Espaço urbano, escola e desigualdade social

*Maria Zélia Borba Rocha**

Resumo. Este artigo objetiva estabelecer a possível relação existente entre a constituição do espaço urbano e o surgimento do espaço escolar como conceito e como organização. Discute a contribuição dos procedimentos formativos educacionais aos processos de criação e disseminação das representações sociais e de formação de personalidades democráticas em um contexto de desigualdade social. Conclui que a inserção do indivíduo no mundo do saber escolarizado é imprescindível, na sociedade contemporânea, para a elaboração e difusão de representações sociais, assim como para a constituição de personalidades mais democráticas, consistindo a escola numa instituição fulcral ao processo de consolidação da democracia no Brasil.

Palavras-chave: desigualdade social, cultura política, representações sociais, democracia e escola

PRELIMINARES...

O Brasil, e por que não dizer o mundo, mudou muito e rapidamente, nos últimos dez anos. Talvez o mais correto seja dizer que nesta última década a visibilidade da mudança social tornou-se mais transparente. Novos fenômenos sociais emergiram como objeto de estudo nas Ciências Sociais. Novos e mais complexos porque coligados a problemas antigos, aparecem sob novas formas, com elementos novos, mas também carregados de heranças passadas, em termos econômicos, políticos e culturais.

* Maria Zélia Borba Rocha é mestre em Sociologia e professora na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Trabalho apresentado no VIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, no GT-Democracia e Desigualdade no Espaço Urbano Brasileiro. Universidade de Brasília, 07 a 09 de agosto de 1997.

A temática da exclusão social, como fenômeno emergente deste turbilhão de mudanças sociais, torna-se assunto recorrente na literatura sociológica a ponto de transmutar-se em modismo, lugar comum, banalização. Entretanto, a realidade aí está, provocante, a nos instigar, a nos desafiar, não só na busca de explicações, como na de alternativas de saídas às novas e mesmo às velhas situações sociais.

Estudos apontam que o fenômeno da *nova exclusão social* apresenta nuances econômicas, políticas, culturais e, conseqüentemente, terminam por alterar os padrões de sociabilidade. Estamos tecendo um novo caminho de relações entre os homens... mas ainda não sabemos ao certo como é esta paisagem e, muito menos, onde esta trilha vai nos conduzir...

Conseguimos, através das muitas pesquisas, identificar que o fenômeno da exclusão econômica é produzido por um novo patamar de desenvolvimento tecnológico que se pode dar ao luxo de dispensar o trabalho humano. Excluído do mundo do trabalho, o homem se sente sem 'chão': como penetrar e permanecer nas outras teias de sociabilidade? Como realizar a esfera do privado: a sexualidade que transcenda à condição biológica imediata, os laços de afetividade, o reconhecimento e a consciência de si mesmo como ser, com todas as dores e prazeres que este processo de construção implica? Como inserir-se nas relações religiosas, partidárias, morais, educacionais, artísticas, desportistas, de lazer, que dão significado ao mundo e que são construídas e consolidadas na ação social?

O homem cria os becos escuros. O próprio homem abre as portas de saída. A rede de sociabilidade paralela à do mundo do trabalho que habita a mesma *urbis* coloca em confronto dois tipos de sociedade: com comportamentos diferentes, com valores distintos, com regras diferenciadas, enfim... um outro universo. Neste conviver, um enxerga o outro não necessariamente como semelhante. Um enxerga o outro com estranheza. Estranham-se ao ponto de um não mais considerar o outro como ser humano. E um passa a ser "economicamente desnecessário, socialmente perigoso e politicamente incômodo" (Nascimento, 1997-b: 05). Economicamente desnecessários por não conseguirem adentrar e permanecer nas relações de trabalho, sejam formais ou informais, sendo assim vistos como improdutivos e, portanto, inúteis à sociedade do ponto de vista econômico — a máquina realiza o trabalho. Socialmente perigosos uma vez que, excluídos do mundo do trabalho formal e informal, as estratégias de sobrevivência beiram a criminalidade ou são a própria, colocando em risco a existência física do 'outro' — o incluído. Politicamente incômodos para os segmentos sociais inseridos no padrão de sociabilidade por serem, conceitual e potencialmente, portadores dos mesmos direitos fundamentais que

a modernidade erigiu como valores universais. Estigmatizados por essas três marcas, tornam-se passíveis de eliminação física e simbólica, talvez como o caminho mais fácil de saída dessa difícil convivência.

Enfim, parece que estamos em uma festa onde não há espaço para todos e muitos são, literalmente, ‘barrados no baile’.

O UNIVERSO DA PESQUISA

Neste conturbado mundo social, algumas questões angustiam os homens: é possível efetivar o sonho da democracia, até hoje incompleto, com graus tão abissais de desigualdade social? Estamos rompendo com a estrutura societal milenar baseada na inclusão dos explorados — servos, escravos e trabalhadores — e que instituiu, homeopaticamente, os valores universais da liberdade, da igualdade, da justiça social? O *ethos* moderno está passando por um processo de ‘mutação genética’ que bane da condição humana determinados grupos sociais? A desigualdade social atingiu um patamar tal que deu um salto qualitativo e transformou-se em exclusão social?

Cada pesquisa tenta dar sua contribuição. A premissa teórica que norteou a nossa inter-relacionava três variáveis: exclusão social, processo político democrático e personalidade autoritária, estabelecendo essa relação a partir das representações sobre o fenômeno da *nova exclusão social* e de como essas podem constituir entraves à consolidação da democracia no Brasil.

A pesquisa foi realizada em Brasília e Recife nos segmentos sociais considerados ‘elite’ a partir do corte de renda, de espaço habitacional e de escolaridade. Em Brasília, foram aplicados 280 questionários em habitantes do Plano Piloto, Lago Sul e Lago Norte — regiões administrativas que, tradicionalmente, congregam habitantes de maior poder aquisitivo, de maior *status* social, e de maior nível cultural. Em Recife, a mesma quantidade de questionários foi aplicada nos bairros das Graças e de Boa Viagem, locais escolhidos por manterem padrão semelhante.

A escolha de Brasília e Recife não foi aleatória. As duas cidades, em suas diferenças, talvez sintetizem a diversidade brasileira.¹ Nascimento explica isso bem melhor que eu:

Além das diferenças decorrentes de suas respectivas estruturas de renda, há fortes distinções quanto a conformação urbana. Enquanto Brasília se configura como uma *urbis* segmentada, a mistura social marca a cidade do Recife. No Recife não se pode evitar o confronto com a pobreza, sendo im-

¹ Para aprofundar nas possíveis diferenças comparativas entre os segmentos investigados, ver Fontes, 1997; Martins, 1997 e Nascimento, 1997 a e b.

possível não cruzar cotidianamente com pobres e mendigos, em Brasília, os habitantes do Plano Piloto e Lagos têm corredores especiais de deslocamento e espaços reservados de vivência em que os pobres, apenas eventualmente, são vistos pelos vidros dos carros. O recifense vai à praia, onde o ingresso a todos é facultado; o brasiliense vai a clube, onde o ingresso é restrito. O recifense tem que passar, necessária e quase cotidianamente, por trechos urbanos de habitações subnormais, o brasiliense pode passar toda a sua vida sem jamais atravessar Samambaia, Santa Maria ou Recanto das Emas... (Nascimento, 1997-b: 11)

O instrumento de pesquisa dividia-se em três blocos. O último objetivava a identificação clássica da população-alvo a partir de variáveis tradicionais como renda, escolaridade, profissão, religião, sexo, idade e estado civil. No primeiro e segundo, buscou-se detectar, de forma diferenciada, o posicionamento dos entrevistados a respeito de valores, comportamentos e instituições culturais e políticas da sociedade brasileira, abarcando tanto a esfera pública quanto a privada, de modo a distinguir a representação social que este segmento apresenta do fenômeno da nova exclusão social e de sua relação com a consolidação de uma sociedade democrática.

Como segmento específico, o subprojeto 'Exclusão Social e Escolaridade' buscou desvendar a relação entre as representações sociais sobre o fenômeno da exclusão social e os procedimentos educativos formais, tentando detectar a contribuição do fazer educacional para o processo de elaboração e/ou difusão dessas representações sociais; na constituição de personalidades mais democráticas; na consolidação da Democracia. No modelo analítico adotado, a variável escolaridade pretendia averiguar a influência que o acesso à escolaridade pode exercer no processo de construção/reconstrução das representações sociais que as elites pesquisadas apresentam do fenômeno da *nova exclusão social*. Por extensão, o partilhar de determinadas representações sobre esse fenômeno pode apontar a inserção tendencial dos segmentos investigados em um padrão de personalidade política. O padrão predominante, por sua vez, pode constituir um dos obstáculos ou uma das alavancas culturais à consolidação do processo democrático. Assim, os três subprojetos interpenetravam-se.

A pesquisa, realizada em 1995 e 1996, é resultado do projeto integrado 'Cultura e Política no Brasil: Representações da Exclusão Social. Um Estudo Comparativo — Brasília e Recife' desenvolvido pelo Núcleo de Estudos Brasil Contemporâneo do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília e por um grupo de professores do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco.

O FATO E OS DADOS

O dia se iniciava, em vinte de abril de 1997, enquanto um crime bárbaro ocorria em Brasília... um crime que abalou o Brasil e teve repercussões internacionais: quatro rapazes atearam fogo em um ser humano que dormia em uma parada de ônibus. Socorrido por frequentadores da madrugada, o homem veio a morrer em decorrência dos ferimentos provocados pelo fogo. Logo pela manhã, descobriu-se que o homem era um índio que viera a Brasília em negociação junto à Fundação Nacional do Índio e que não conseguira retornar à pensão na qual estava hospedado. A ironia é que o dia que findava era dezoenove de abril... dia do índio...

Os rapazes, todos moradores do Plano Piloto, tinham entre dezessete e dezenove anos. Os quatro, filhos da chamada 'classe média alta' brasiliense: filhos de juiz federal, ministro de tribunal superior, comerciante e funcionário público, usufruíam dos bens materiais e não-materiais que dão significado à vida urbana: carros, reserva monetária para o lazer, liberdade de ação, horários e valores que inundam o universo masculino juvenil.

"Pensamos que era um mendigo"², justificaram-se os quatro, afirmando que não tinham a intenção de matar, mas apenas de dar um susto. O pressuposto que se observa na desculpa dos quatro jovens é a de que parece ser mais aceitável, mais moral, menos perverso, menos hediondo atear fogo em um mendigo do que em um índio. O debate estabeleceu-se na mídia, nas escolas, no meio acadêmico, nos fóruns jurídicos, nos lares, nos bares, nas paradas de ônibus...

A época, tabulávamos os dados da pesquisa e ficamos estarelecidos, não só pelo significado social e moral do fato, como também pelo contraste com os dados da pesquisa. O universo pesquisado demonstrou características dos segmentos sociais que mais aderem aos valores humanistas do respeito às diferenças, que partilham do ideal democrático como melhor forma de divisão social do poder e de responsabilidades, que apresentam uma visão crítica da questão da desigualdade social e da exclusão, que valorizam o acesso à educação formal, ao mundo do trabalho e às instituições políticas como o melhor caminho de resolução dos problemas sociais, em detrimento de saídas baseadas na violência, na repressão e no controle. As elites pesquisadas apresentaram assim, um perfil democrático.

Como explicar que quatro adolescentes com acesso aos bens materiais e simbólicos vigentes, inseridos em estruturas familiares estabelecidas³, integra-

² Correio Brasiliense, 23/04/97.

³ Por estabelecida, não se entenda aqui a estrutura familiar tradicional com pais e filhos vivendo sob mesmo teto, mas as várias possibilidades de relações familiares que o mundo urbano moderno configura.

dos na rede de sociabilidade escolar⁴, alguns já participantes do mercado de trabalho, com toda uma rede de inter-relações desenvolvidas em seu meio social, em sua faixa etária, possam ter cometido um crime qualificado pela opinião pública de covarde e monstruoso? Como explicar a contradição entre a fala do universo pesquisado, expresso nos questionários, e a ação desses jovens, oriundos do mesmo grupo social investigado?

Nosso estarrecimento advinha justamente da contradição evidenciada entre o fato observado e os dados coletados. Os resultados da pesquisa apresentavam uma correlação positiva entre a variável escolaridade e padrão democrático de personalidade, apontando a tendência de um obstáculo cultural a menos no processo de consolidação da democracia. Esta contradição está sendo enfatizada neste artigo como uma questão problematizadora. Metodologicamente, os dados não podem ser considerados espelho inquestionável da dinâmica social, especialmente quando os fatos — e não são isolados, em termos de Brasil — aparentemente apontam outros caminhos.

Maffesoli recomenda-nos “um olhar lúcido sobre fatos brutos. Um olhar generoso também, que respeita as coisas pelo que são, e que tenta apreender qual pode ser sua lógica interna” (Maffesoli, 1996: 09). Essa é, sem dúvida, uma oportunidade desafiadora... bem, pelo menos coloquemos ‘as mãos na massa’...

ESPAÇO URBANO, ESCOLA E DESIGUALDADE SOCIAL

O surgimento da escola, como organização e como conceito, está intrinsecamente ligado à formação do espaço urbano, e embrionariamente atado a uma visão específica de desigualdade.

Historicamente, a organização escola surge em decorrência do processo de ruptura social que produz a divisão social do trabalho e institucionaliza o poder para manutenção da ordem, da hierarquia e da disciplina, quesitos pilares à constituição e continuidade dos vínculos sociais. Conseqüentemente, se os bens materiais e o poder político deixam de ser partilhados por todos, o conhecimento, antes comum, difuso pelas práticas sociais, produzido e reproduzido de forma assistemática, presente em todas as relações interpessoais, passa a ser sistematizado, hierarquizado e distribuído desigualmente com o objetivo “político de reforçar a diferença” (Brandão, 1987: 27). e a desigualdade. Com a complexificação das relações societais, a educação comum, comunitária e familiar que dantes preparava todos para, potencialmente, exercerem os mesmos tipos de trabalho e de funções sociais, com apenas uma divisão

⁴ A escolaridade dos quatro jovens variava do final do ensino fundamental ao superior.

primária e simples por gênero e por faixa etária, complexifica-se também e transforma-se em ensino: surge então uma organização específica, com um saber delimitado e um corpo de funcionários especializado para produzir/reproduzir este conhecimento, conformando não só o futuro homem, mas o guerreiro necessário à sociedade, os burocratas que operam a máquina estatal, a classe politicamente dirigente — de acordo com as necessidades da estrutura social. O artesão, o camponês, o trabalhador braçal eram, e ainda são, ensinados no próprio mundo do trabalho. Esta segmentação do trabalho e do saber denuncia que a sociedade deixou de se organizar como horda.

Os bens materiais, assim como os não-materiais, passam a ser controlados por um poder externo que, embasado no argumento das diferenças naturais, alicerça toda uma estrutura que torna o acesso aos bens simbólicos — ao saber — possibilidade não mais de todos, instituindo-se e consolidando-se as desigualdades sociais. A tese clássica da literatura histórico-sociológica demonstra que a escola surgiu para reforçar as diferenças e não para promover a igualdade.⁵

Desde os primórdios gregos, constatamos a divisão do saber em *téchne* as normas de como fazer o trabalho, acessíveis aos que o executavam e que o aprendiam no próprio exercício da técnica; e em *theoria* — o saber contemplativo, especulativo, desvelador do mundo, da realidade, da vida, destinado aos cidadãos, ou seja, ao homem livre que construía seu espaço público e seu espaço privado — sua existência — na polis, e que o aprendia nos *lykatos* e/ou nas *akademía*. A *paidéia* grega “foi sempre entendida como um longo processo pelo qual a cultura da cidade é incorporada à pessoa do cidadão” (Brandão, 1987: 46).

Se migrarmos no tempo e no espaço urbano, veremos que na antiga Roma esta distribuição desigual do saber permanece com iguais finalidades políticas, mesmo porque é resultado do complexo e difuso processo da absorção do mundo helênico. Objetivos políticos de reproduzir as diferenças e as desigualdades sociais, bem como a subalternidade e a dominação. Mas não nos esqueçamos que a institucionalização do saber propicia também a difusão dos conhecimentos produzidos, sua criação/recriação, assim como a cimentação das especialidades, tão primordial no mundo complexo, dinâmico e mutável do meio urbano.⁶

⁵ As correntes teóricas clássicas que ressaltam a ‘nocividade’ da escola: Althusser, 1985; Baudelot & Establet, 1987; Bourdieu & Passeron, 1982 e Illich, 1982.

⁶ Tomando por base as correntes teóricas que iluminam ‘o outro lado da moeda’, por oposição aos reprodutivistas, ao enfatizarem a função dialética da escola: Freitag, 1993; Gramsci, 1987 e Giroux, 1986.

A questão da acessibilidade a este saber formador da cidadania é vista tão naturalmente como direito/privilegio dos homens livres, que a *schola publica*, mantida pelo Estado e destinada a todos, só surge no século IV D. C. Portanto, com a consolidação do cristianismo que advogava a igualdade entre os homens, condenando, valorativamente, o tratamento diferenciado aos desiguais.

Modernamente, a efervescência de idéias e práticas que vão da primeira Revolução Industrial Inglesa à Revolução Francesa, do Iluminismo ao Liberalismo, recolocam ao mundo ocidental a re-institucionalização da educação. Primeiro como necessidade para o exercício do trabalho que a nascente modernização da produção exigia, aos poucos construída conceitualmente como direito social de todos, independente das diferenças naturais de raça, cor, sexo e mesmo as sociais.

A instituição e o conceito escola ressurgem indissoluvelmente ligados à configuração do espaço urbano e ao trato com a desigualdade, na modernidade ocidental.

O mundo dos valores e práticas burgueses emergentes a partir do século XVI, intenta construir e consolidar um novo conceito de trabalho — não mais como *tripalium*, como tortura — mas como dádiva divina que se recebe e, ao mesmo tempo, como caminho de saída para a salvação da alma (Weber, 1987) e de libertação das opressões sociais. O homem burguês afirma-se perante o mundo seletivo e discriminador da aristocracia por meio do seu ofício e dos frutos materiais e simbólicos deste trabalho. Um fazer que detém não só o conhecimento do operar, pura e simplesmente, mas um trabalho que constrói e reconstrói, num processo incessante e evolutivo, o saber de como produzir o ofício, seus produtos e o próprio conhecimento. O mundo burguês unifica trabalho e conhecimento, ainda que seja para depois os segmentar ao extremo, através da divisão técnica do trabalho instituída com o taylorismo/fordismo.

Os ventos iluministas, liberais e socialistas que varrem o mundo ocidental no processo de consolidação da modernidade vão, crescentemente, consolidando a educação, já compreendida como formal, como valor humanista. De valor humanista a direito social é um pulo de apenas dois séculos. Mas enfim, requisito sem o qual o homem não se torna homem (Durkheim); os indivíduos comuns não podem exercer sua cidadania (Lepelletier); a mulher não se torna igual ao homem (Stuart Mill); a sociedade não se desenvolve (Dewey); as classes subalternas não auferirão ascensão cultural e, portanto social (Gramsci).

Chegando à *polis* contemporânea, globalizada e perversamente excludente, o ideal da escola para todos — direito social e dever do Estado — reafirmou-se como bandeira política presente nos movimentos sociais, nas organizações e nos discursos dos mais diversos matizes ideológicos. Dos libe-

rais clássicos aos keynesianos, passando pelos socialistas e comunistas, até chegar aos neoliberais, que defendem o mínimo para todos: na nossa estrutura educacional, o ensino fundamental. Muito embora a difusão deste ideal nos escritos, na legislação e na elaboração das políticas públicas, a distribuição do saber continua hierarquicamente dividida e, portanto, desigualmente partilhada.

Ao longo do processo de consolidação da moderna sociedade ocidental, em suas diferentes fases históricas e ideológicas, a origem e o ressurgimento social do saber sistematizado, das organizações que o produzem e o transmitem como resultado de um processo de divisão social cuja finalidade política é reafirmar a diferença e a desigualdade⁷, foi sendo subsumido no ideal humanista de igualdade dos desiguais, e foi sendo sedimentado o conceito de que a educação formal é: instrumento basilar à construção da cognição humana; extremamente necessária à compreensão deste mundo complexo e mutável; *locus* de interações coletivas que conforma valores, comportamentos e mesmo personalidades, possibilitando a criação/recriação/assimilação da imagem e compreensão do outro, bem como o diálogo com a alteridade; malha de interpenetrações individuais que permite a satisfação de necessidades subjetivas e privadas como o afeto, o reconhecimento, a afirmação do ser, e mesmo a visibilidade das idiossincrasias pessoais; espaço primário, porque primeiro, de compreensão do significado e do exercício da condição de sujeito do espaço público.

Assim, tanto o conceito de escola quanto a organização escola moldaram-se nas práticas dialógicas do espaço urbano.

Entretanto, a concretização das práticas educativas não tem conseguido, até hoje, acompanhar a amplitude do ideal da escolaridade para todos, universalizadas. No Brasil, isso é visível através das pesquisas histórico-sociológicas clássicas que têm demonstrado, teórica e empiricamente, como a estruturação do sistema de ensino incorpora em seu funcionamento mecanismos de seletividade interna e externa, com o inequívoco objetivo político de manter e reproduzir a hierarquia social, com seus vários patamares de desigualdade.⁸

A diferença porque, historicamente, em várias momentos anteriores da sociedade ocidental configurou-se uma escola para homens e outra para mulheres; um tipo de escola para os que estavam diretamente inseridos no mundo produtivo, e outra para aqueles que exerciam as atividades do 'espírito' — a arte, a ciência, a política, a religião, a guerra. A desigualdade porque havia/há aqueles que não tinham/têm assento na escola, como os escravos, os servos, as mulheres, em alguns momentos; e, hoje, os abandonados, os que vivem na rua e da rua. Ou seja, os literalmente excluídos.

⁸ Assim com provam os estudos clássicos de história da educação do Brasil: Covre, 1993; Cunha, 1987, 1989; Freitag, 1980; Germano, 1994; Romanelli, 1991 e Saviani, 1988, entre outros.

Historicamente, a mentalidade da elite nacional à frente da economia e do Estado tem denotado um imaginário marcado por um autoritarismo excludente que se observa em suas práticas econômicas, políticas e educacionais. No setor educacional, é historicamente sabido que as políticas públicas adotadas pelo Estado são marcadamente excludentes desde os anos 1930-40 com as reformas Capanema, que proibiam o ascenso das emergentes camadas médio-urbanas ao ensino superior; os anos 50 produziram uma Lei de Diretrizes e Bases mantenedora da dualidade social através da incorporação e não-resolução dos conflitos público *versus* privado, ensino técnico *versus* ensino propedêutico, centralização *versus* descentralização da gestão do sistema de ensino; os anos 60 implementaram a reforma universitária e a profissionalização obrigatória do 2º grau, ambas com o objetivo inequívoco de desviar a demanda social ao terceiro grau e, portanto, de selecionar aqueles que ocupariam o topo da pirâmide escolar e, conseqüentemente, os postos mais valorizados do mercado de trabalho. Por extensão, seriam estes que estariam inclusos nos patamares mais elevados da pirâmide social.

Por outro lado, a reorganização política da sociedade civil, em sua esfera urbana, a partir, principalmente, das últimas décadas, e a estruturação inexorável de uma cultura de massa globalizada indicam ser esses os principais fatores emergentes neste final de século que “têm contribuído para remodelar as instituições públicas e privadas (...) (permitindo) uma eventual substituição da cultura autoritária por outra democrática” (Martins, 1997: 59-60).

No Brasil, podemos lembrar rapidamente, no setor educacional, a organização da sociedade civil desde os anos trintas, pressionando o Estado para ampliar a oferta do ensino público em todos os níveis, melhorar a qualidade do ensino, modernizar as estruturas organizacionais das escolas de todos os níveis, desenvolver políticas que fixem o alunado de mais baixa renda na escola, para criar mecanismos legais que obriguem os governos a cumprirem suas obrigações com o ensino. Movimentos visíveis nos momentos de elaboração das Constituições de 1934, de 1946 e de 1988 e das Leis de Diretrizes e Bases de 1961 e de 1996; através das várias campanhas de divulgação dos ideais da gratuidade e universalização do ensino público como dever do Estado e direito do cidadão; através das campanhas de arte, cultura e alfabetização promovidas e realizadas pela organização da sociedade civil.

Assim, inúmeras pesquisas realizadas têm sinalizado para a abertura de uma possível brecha cultural na direção de uma mentalidade mais democrática, onde Estado e sociedade civil consigam:

- estabelecer a nítida separação entre os interesses, as ações e os argumentos de cunho privado e os de âmbito público;

- escutar e enxergar, nitidamente, as necessidades reais dos indivíduos concretos;

- negociar, transparentemente, a elaboração e aplicação das regras de direção e de consenso social.

Desta forma, devido à difusão do conceito de educação formal para todos e das lutas sociais para concretização desse ideal no processo de consolidação do espaço urbano moderno, industrializado, o acesso à escolarização vai deixando de ser visto como privilégio de alguns, como mecanismo reforçador das diferenças, e passa a ser encarado como direito de todos os que são cidadãos. Com a emergência do ideal democrático da igualdade, a educação formal passa a ser considerada quesito necessário à formação do homem, do cidadão, do profissional. Portanto, processo fulcral de constituição tanto das habilidades exigidas no espaço público, quanto das idiosincrasias pessoais manifestas no espaço privado. Até consubstanciar-se em defesa científica, alicerçada por argumentos racionais que comprovam empiricamente não ser possível ao indivíduo, no espaço urbano moderno:

- comunicar-se com a alteridade, partilhando idéias, valores, comportamento, informações, projetos de vida e conhecimentos, porque sem educação formal não se consegue abstrair-se do próprio ponto de vista, como verdade absoluta, total, para perceber, entender e aceitar a perspectiva do outro, uma vez que se permanece preso às formas egocêntricas, não-socializadas da fala e do pensamento;

- atingir a autonomia moral para lutar por suas próprias condições de vida, tornando-se independente dos outros, em termos de escolhas e de resolução de problemas;

- refletir sua condição concreta de vida, criando alternativas que lhe possibilite a transcendência do já estabelecido.

A Educação formal é compreendida como o meio, senão o único, pelo menos um dos mais importantes para a aquisição das “competências necessárias para o relacionamento com o mundo subjetivo, o mundo dos objetos e o mundo social” (Freitag, 1993: 214), seja através dos conteúdos repassados, seja através da rede de socialização que a escola possibilita em seu interior, seja através das atividades lúdicas, espontâneas ou dirigidas, que se processam nas atividades escolares. A racionalização dos argumentos científicos comprova que a aquisição destas competências é primaz à constituição de indivíduos autônomos, e “sem indivíduos autônomos, não pode, em suma, haver organização democrática de sociedade” (idem, p. 235).

Não é de se estranhar assim que as elites pesquisadas em Brasília e Recife apresentem como saídas para a resolução de um dos problemas cruci-

ais do espaço urbano — a violência — a adoção de políticas públicas, por parte do Estado, como distribuição de renda, política de trabalho e, dentre elas, a educação (Brasília = 48%, Recife = 57,9%). A opção por estas resoluções sinaliza não só que os segmentos pesquisados apontam por saídas mais democráticas para os problemas sociais, indica também que estes valorizam a educação como pré-requisito para mudanças comportamentais dos indivíduos, para melhoria da qualidade de vida no meio urbano e para a consolidação de uma sociedade democrática e, portanto, mais justa, mais igualitária e menos desigual social, econômica, política, cultural e educacionalmente.

O nível de escolaridade da população investigada é bastante elevado: 65,5% em Brasília, e 68,5% em Recife dos entrevistados apresentam nível superior. Contudo, há que esclarecer que a variável escolaridade não privilegiou exclusivamente o nível superior de ensino. Um outro dado relevante a ser considerado é que a população investigada apresentou índice zero de analfabetismo. Observe-se assim que o universo investigado apresentou inserção, de alguma forma, em algum momento de sua existência, no mundo escolar. Tais dados levam-nos a considerar a importância do ensino no processo de construção da representação social a respeito da alteridade que se apresenta socialmente desigual.

Os segmentos pesquisados verbalizam uma representação social crítica da miséria. Crítica porque demonstram conhecer os fatores econômico-político-sociais que contribuem para a emergência do fenômeno, atribuindo-o ao “espírito mesquinho e imediatista de nossas elites” (80,3% em Brasília, e 76,8% em Recife).⁹ Crítica porque tal percepção da realidade apresenta-se desnuda de argumentos tradicionalmente mistificados por um discurso naturalista, metafísico e teológico que, tradicional e ingenuamente, justifica a desigualdade como natural. Dos entrevistados, 77,7% em Brasília e 78,5% em Recife atribuem causas sociais à desigualdade como a falta de escolarização, a má distribuição de renda, a falta de oportunidades de trabalho, a falta de responsabilidade dos governos. Crítica porque diante de tal realidade, a elite pesquisada não concebe o País como justo, nem tampouco como democrático: 57,9% em Brasília e 58,3% em Recife apresentam restrições à democracia brasileira; e 74,6% em Brasília e 76,8% em Recife não consideram o Brasil um país justo.

Se aliarmos tais resultados à visão que a população pesquisada demonstra ter de questões tradicionalmente discriminadas como relações de gênero,

⁹ Aqui, há que se considerar que, provavelmente, os segmentos entrevistados referem-se às elites que ocupam o aparelho estatal e estabelecem as diretrizes políticas e econômicas, não se concebendo, portanto, como elites dirigentes. O instrumento de pesquisa não possibilitou verificar qual a imagem que os segmentos pesquisados têm de si mesmo.

racismo e homossexualismo, veremos que se pode atribuir uma conotação democrática à mentalidade desta elite: 80,4% dos entrevistados em Brasília e 74,3% em Recife condenam a discriminação contra a mulher nos locais de trabalho; 85,2% dos pesquisados em Brasília e 68,9% em Recife negam o senso comum de que não há racismo no Brasil, demonstrando uma visão reflexiva da realidade, ou pelo menos, não tão ingênua, denotando não credibilidade no mito da democracia racial; e 89,8% dos respondentes em Brasília e 77,9% em Recife advogam o respeito às diferenças sexuais. Poderemos arriscar que os resultados da pesquisa apontam sinais de uma mudança na mentalidade cultural da elite pesquisada no sentido de elaboração de um perfil menos autoritário, o que constituiria um obstáculo a menos na consolidação de um modelo democrático de sociedade.

A questão que nos interessa como veio específico da pesquisa é: tal mentalidade — compreensiva e crítica a respeito da miséria social; tolerante para com os diferentes como os homossexuais e as mulheres, e com os desiguais como os mendigos; desconfiada em relação às elites governantes e às instituições funcionais da democracia; adepta dos valores humanistas, igualitários e democráticos — não decorre de sua possibilidade de acesso às informações, aos saberes, às práticas que se auferem na caminhada de sua escolaridade?

Não só, mas também. As relações societais que a inserção na escolaridade proporciona constitui um *locus* privilegiado de criação/recriação/assimilação de um saber novo a respeito de objetos novos. Saber que passa a nortear a ação dos indivíduos, entre os indivíduos, dando significado ao mundo, ao objeto, ao outro. Espaço privilegiado porque:

- o conteúdo e as práticas socializadoras formais e espontâneas que a escola proporciona permitem a aquisição de competências cognitivas, valorativas e de linguagem que vão possibilitar o nascimento do objeto para o sujeito (processo de objetivação), a filtragem dos elementos valorativos, conceituais e lingüísticos que permitem a identificação e significância do objeto (processo de ancoragem), a elaboração de um esquema explicativo — conceitual, valorativo e lingüístico — que possibilite a domesticação do novo, do estranho, do singular em comum, em normal, em cotidiano, em conhecido (processo de naturalização). E a infância e a adolescência é o tempo, por primor, de descoberta do mundo, da realidade, do outro, do novo, do desconhecido.

O indivíduo, “desde a sua infância aprende a ver o mundo através da lente (dos) conceitos (...) uma geração os transmite a outra sem estar consciente do processo como um todo” (Elias, 1994: 26). São estes conceitos que dão significado ao mundo, à realidade, ao objeto, ao outro. A aprendizagem desses conceitos é um processo coletivo, resultado da interdependência huma-

na no processo de socialização. E a escola é a instituição primaz, no mundo contemporâneo, racionalizado, dividido, que sistematiza/cria/recria estes conceitos para os indivíduos. Através de suas práticas dialógicas, a escola ajuda a promover a absorção dos significantes e, conseqüentemente, a compreensão da realidade. A escola é a instituição, por excelência, do processo civilizatório na contemporaneidade. Isto porque as práticas interpessoais que ocorrem em seu dia-a-dia possibilitam ao sujeito aprender a levar em conta os efeitos de suas ações, na medida em que convive com a interposição de regras e com as reações da alteridade; ensina ao indivíduo, lentamente, através da compreensão da relação de causa-efeito das ações que as escolhas individuais implicam, a controlar seus sentimentos e moderar suas ações espontâneas, levando mais em consideração o que o momento, as instituições, os outros esperam dele em circunstâncias definidas; permite que o indivíduo amplie seu espaço mental, dando-lhe mobilidade temporal e espacial cognitiva para além do presente e do aqui.

A interdependência das relações sociais chegou a um nível de complexidade que não há como se processar a volta à unidade conhecimento/trabalho. A dicotomia das duas faces desta moeda é a base da racionalidade das práticas sociais contemporâneas. Portanto, a universalidade dos saberes, do conhecimento socialmente produzido, é pré-requisito à constituição de uma sociedade efetivamente democrática.

Sem o acesso a esses saberes e às práticas pertinentes ao mundo escolar, o indivíduo não consegue construir a estrutura cognitiva necessária à formação do pensamento, da linguagem e da moralidade abstratos que lhe possibilita a capacidade de estabelecer relação entre coisas, fatos, tempos e espaços, de modo a compreender o significado da realidade. Sem esta competência, o indivíduo não consegue compreender quem ele é, nesta confusa realidade elasticamente mutável, não conseguindo também compreender este mundo aparentemente caótico e veloz, quanto mais modificar seu papel, seu lugar, sua ação, na malha das relações interpessoais. O requisito fundamental da ação é partilhar as representações que dão visibilidade e significado ao mundo. É o acesso aos saberes produzidos formal e não-formalmente, na escola e fora dela também, que permite aos sujeitos partilhar das representações sociais que ressignificam o mundo, que explicam a realidade e que nos permite compreender o outro, tornando-o conhecido, comum.

O nosso jeito de falar, de olhar, de referir-mo-nos ao outro, as palavras que usamos denotam que partilhamos com os outros, nas múltiplas interdependências individuais nas quais somos/estamos envolvidos, determinados valores, específicas crenças, princípios comuns... enfim, representações sociais.

Com a secularização do mundo moderno, a divisão do trabalho, a competitividade do mercado, a interdependência tomou-se maior e o processo de criação/assimilação das representações que dão significado à realidade tornou-se mais sutil, sofisticado, complexo. A escola, indiscutivelmente, apresenta uma contribuição primorosa neste processo. O espaço escola, através dos conteúdos e métodos racionalizados, aliados às interações pessoais espontâneas presentes em suas práticas, possibilita a criação/reconstrução/assimilação lenta e imperceptível dos significados que explicam e ajudam-nos a compreender nossa realidade — pré-condição para aceitá-la e/ou modificá-la. Enfim, agir.

A distinção entre gestos, falas e comportamentos possíveis no espaço público e no espaço não-público é uma das contribuições mais pertinentes da escola, inclusive com relação àquele que não é seu igual, posto que, como instituição hierárquica, por excelência, a escola ensina-nos “a adaptar pensamentos, sentimentos e ações” (Tragtenberg, 1976: 19) e a adotá-los de acordo com a situação. A configuração mental da diferenciação entre o espaço público e o privado é idiossincrático do espaço urbano. Com ele, é inerente a distinção entre os indivíduos iguais e os não-iguais, para com quem temos gestos, palavras e sentimentos diferentes. Se esta aprendizagem tem seu início na família, ela é rigorosa no mundo escolar, como intrínseca à organização e às atividades desenvolvidas na escola. Esta distinção é inexoravelmente incorporada à estrutura mental do indivíduo e, assim, amplia-se para práticas mais amplas, em outras esferas sociais.

“A escola conduz a um condicionamento mais longo” (idem, p. 17), não só conformando gestos, palavras, e comportamentos a padrões já solidificados e valorizados, como também possibilitando o aprendizado do novo, do inédito, a criação de novos atos, falas e valores que as novas gerações instituem. Os novos elementos fundem-se aos já estabelecidos. A criação da representação social é assim um processo contínuo, coletivo, complexo e dinâmico, onde resquícios de valores e comportamentos tradicionais são processados junto a novos elementos, muitas vezes de conotação até mesmo antagônica.

Tal dinâmica possibilita-nos compreender a aparente contradição entre a verbalização de um discurso tolerante e democrático para com a desigualdade, a pobreza, os diferentes, por parte da elite pesquisada em Brasília, e o comportamento dos rapazes brasilienses, oriundos da mesma elite investigada. Episódios como este, como a chacina da Candelária no Rio de Janeiro em 1994 e como a invasão do Carandirú, São Paulo em 1995, como as outras mortes de mendigos em outros centros urbanos são suficientes para comprovar a hipótese central da pesquisa, de que está se configurando, simbolicamente, um grupo social passível de extermínio por serem desnecessários econômica-

mente, politicamente incômodos e identificados como potencialmente perigosos por viverem na rua e da rua? Este objeto ‘novo’ que habita as *urbi* — o não-igual — foi retirado da espécie humana nas representações sociais contemporâneas? Perdeu sua condição de humanidade? Está-lhe sendo conferido um novo significado? Significado que permite o seu extermínio físico por já ter sido excluído das representações simbólicas?

Tentando, novamente, aprender com Maffesoli que nos ensina que “mais que permanecer prisioneiros de nossas línguas de madeira, de nossos metadiscursos ou de nossas certezas sistemáticas e apriorísticas, trata-se de seguir, tão perto quanto possível, o romance da socialidade” (Maffesoli, 1996: 59), arriscamos afirmar que não. Vários outros segmentos da sociedade manifestaram-se indignados contra tais acontecimentos, reafirmando a adesão aos valores humanistas, igualitários e democráticos, independente da especificidade do segmento vítima da eliminação física. Ademais, o índio pataxó e os outros mendigos dos outros centros urbanos não foram exterminados por serem considerados perigosos. Tampouco o senso comum que motiva a ação violenta raciocina em termos de sua possível inutilidade econômica a esfera social. O extermínio deles indica que os jovens partilham de um determinado conceito do outro como não-igual o que possibilita e, ao mesmo tempo, justifica sua eliminação física. Evidencia-se nesses episódios a dicotomia de atitudes entre os iguais, e para com os não-iguais. Atitudes aprendidas como resultado da diferenciação entre o espaço público e o não-público, posto que é no espaço público-urbano que se configura a dicotomia entre iguais e não-iguais, e entre os iguais uma possível hierarquização entre semelhantes e não-semelhantes — os diferentes. A ampliação deste conceito reflete-se em todas as práticas sociais, ao mesmo tempo que se funde a elementos significantes novos. Componentes novos das representações sociais cujos limites não estão ainda de todo precisos, seja por serem inéditos, seja porque os vários processos socializadores estão deixando brechas maiores a estes limites de valores e comportamentos, seja porque determinados segmentos sociais reafirmam-se perante o outro pela diferença, o que pode ser entendido como um espaço de permissibilidade comportamental mais elástico.

Ademais, há que se considerar a peculiaridade da população respondente. Em Brasília, o segmento investigado concentrou-se principalmente na faixa etária de 26 a 55 anos (66,6%). Portanto, um estrato que já está inserido de forma relativamente estável no mercado de trabalho formal, com núcleos familiares já consolidados, e que apresentam, tendencialmente, maior lucidez e definição das questões sociais, bem como maior adesão aos valores humanistas, igualitários e democráticos.

Um outro dado que comprova a não-linearidade das representações sociais é a questão do princípio 'um homem = um voto', independente das condições sociais. A resistência a esse princípio expressou-se nas respostas do questionário: 54,6% em Brasília e 57,1% em Recife posicionaram-se contra o princípio da igualdade de voto entre os analfabetos e os escolarizados. O que indica a valorização dos processos educativos como formadores não apenas das habilidades profissionais, mas do homem, do cidadão e de mentalidades mais informadas e, tendencialmente, mais lúcidas, menos regidas por explicações de mundo teológicas, folclóricas, baseadas no senso comum.

A pergunta que se segue então é: quais valores essas relações sociais — na família, na escola, nas esferas não-organizacionais da amizade, do convívio urbano — estão repassando a esses jovens? É complexo e intrigante. Não temos respostas prontas e definitivas. Tal especificidade ressaltou da pesquisa como um novo filão a ser investigado, posto que os instrumentos adotados não permitiram, e não era a intenção, aprofundar-se nesta questão. Mas podemos enunciar que a representação social, que fundamenta e, ao mesmo tempo, justifica nossas ações, inclusive a daqueles quatro jovens, é complexa e contraditória. "É, simultaneamente, cognitiva e valorativa" (Nascimento, 1997-b: 06). Ela não se estabelece de forma linear e com valores absolutamente nítidos, pacíficos e inquestionáveis. Não tem a lucidez de uma verdade, a certeza de uma crença, o *status* de um dogma.

Mas podemos afirmar que a tolerância demonstrada pelos segmentos pesquisados para com a desigualdade social, ainda que contraditória em termos de atos x palavras, a compreensão da formação histórico-econômico-política do fenômeno da miséria social, a desconfiança para com o poder politicamente instituído indicam que estamos em momento de mudança de mentalidade cultural, e que as variáveis que mais parecem interferir na constituição de uma visão democrática de mundo são a inserção no mundo formal do mercado de trabalho, o partilhar de uma malha de interpenetrações objetivas e subjetivas que a escolaridade proporciona e uma vida privada estabelecida. Os segmentos pesquisados apresentavam estas peculiaridades, tanto em Brasília, quanto em Recife.

A elaboração de uma representação social mais humanista, igualitária e democrática a respeito do outro, do desigual, não depende só da adesão verbal a princípios tradicionalmente valorizados como ideais. Depende também de condições concretas de existência que permitam o acesso aos saberes produzidos, de modo a aprender-se coisas novas; conhecimentos que proporcionem a re-elaboração da percepção da realidade; práticas que possibilitem o acesso à rede de interações sociais que a inserção nas instituições proporcionam.

Por isto, neste espaço urbano moderno e desigual, que tem a democracia como valor e se pretende construir como democrático, a superação da distribuição desigual do saber, a partilha mais igual das possibilidades de escolarização é fulcral na superação das desigualdades sociais, na constituição de uma representação igualitária do outro, do diferente, na consolidação de um modelo de sociedade democrática.

ABSTRACT

This article aims to establish the possible relation between the constitution of urban space and the appearance of the school space as a concept and as an organization. It discusses the contribution of educational procedures to the creation and dissemination process of the social representations and democratic personality formation in a context of social inequality. It concludes that the individual's insertion in a world of school knowledge is essential, in the contemporary society, for the elaboration and diffusion of social representations, as well as the constitution of more democratic personalities, this being a fundamental institution for the consolidation of a democratic process in Brazil.

RÉSUMÉ

Cet article a pour l'objectif d'établir la relation possible entre la constitution d'espace urbain et l'émergence de l'espace scolaire comme un concept et comme une organisation. Il discute la contribution des procédures pédagogiques à la création et à la dissémination des représentations sociales et à la formation des personnalités démocratiques dans un contexte d'inégalité sociale. Il conclut que l'insertion de cet individu dans un monde de connaissance scolaire est essentielle, dans la société contemporaine, pour l'élaboration et la diffusion de représentations sociales, aussi bien que la constitution de personnalités plus démocratiques, étant une institution fondamentale pour la consolidation du processus démocratique au Brésil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Althusser, Louis. (1985) *Aparelhos ideológicos do Estado*. Rio de Janeiro: Graal.
- Baudelot, Christian & Establet, Roger. (1987) *La Escuela Capitalista*. México: Siglo Veintiuno.
- Bobbio, Norberto. (1993) *Liberalismo e Democracia*. (4ª ed.) São Paulo: Brasiliense.
- Bourdieu, Pierre & Passeron, Jean-Claude. (1982) *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Brandão, Carlos Rodrigues. (1987) *O que é Educação*. (1ª ed.) São Paulo: Brasiliense.
- Buarque, Cristóvam. (1993) *O que é Apartação*. São Paulo: Brasiliense.
- Bursztyn, Marcel & Araújo, Carlos Henrique. (1997a) *Vivendo nas Ruas em Brasília*. Relatório de Pesquisa. Brasília, mimeo.
- _____. (1997b) *Da Utopia à Exclusão*. Rio de Janeiro: Garamond/Brasília, Codeplan.
- Covre, Maria de Lourdes Manzini. (1993) *A fala dos homens. Estudo de uma matriz cultural de um estado do mal-estar*. (2ª ed.) São Paulo: Brasiliense.
- Cunha, Luiz Antônio. (1989) *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. (11ª ed.) Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Cunha, Luiz Antônio & GÓES, Moacyr de. (1987) *O golpe na Educação*. (4ª ed.) Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- Correio Braziliense. (1997-b) *O crime que abalou o Brasil*. Brasília: Correio Braziliense, 23^a de abril.
- _____. (1997-a) *Mendigo é a maior vítima do fogo*. Brasília: Correio Braz., 21 de julho.
- Dewey, John. (1936) *Democracia e educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Durkheim, Émile. (1975) *Educação e sociologia*. São Paulo: Melhoramentos.
- Elias, Norbert. (1994) *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Farr, Robert M. (1994) “Representações sociais: a teoria e sua história” in Guareschi, Pedrinho & Jovchelovith Sandra. *Textos em representações sociais*. Petrópolis: Vozes, pp. 31-59.
- Fontes, Breno Augusto Souto Maior. (1997) *O processo de urbanização da cidade do Recife*. Recife: Relatório de Pesquisa (mimeo.).
- Enriquez, Eugene. (1991) *Da horda ao Estado. Psicanálise do vínculo social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Freitag, Bárbara. (1993) *Sociedade e consciência — um estudo piagetiano na favela e na escola*. (3ª ed.) São Paulo: Cortez.
- _____. (1980) *Escola, Estado e Sociedade*. (4ª ed. rev.) São Paulo: Moraes.
- Germano, José Willington. (1994) *Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985*. (2ª ed.) São Paulo: Cortez.
- Giddens, Anthony. (1994) “Admirável Mundo Novo: O Novo Contexto da Política” in *Caderno CRH*. Salvador: UFBA, n^o 21, jul./dez., pp. 09-28.
- Giroux, Henry. (1986) *Teoria crítica e resistência em educação: para além das teorias de Reprodução*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- Gramsci, Antônio. (1987) *Os intelectuais e a organização da cultura*. (3ª ed.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Illich, Ivan. (1982) *Sociedade sem escolas*. (6ª ed.) Petrópolis: Vozes.
- Jovchelovith, Sandra. (1994) “Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público

- e representações sociais” in Guareschi, Pedrinho & Jovchelovith, Sandra. *Textos em Representações Sociais*. Petrópolis: Vozes, pp. 63-83
- Maffesoli, Michel. (1996) *No fundo das aparências*. Petrópolis: Vozes.
- Martins, Paulo Henrique. (1997) *Cultura política autoritária*. Recife: Relatório de Pesquisa (mimeo.).
- Moisés, José Álvaro & Albuquerque, J. A. Guilhon (orgs.). (1989) *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Moscovici, Serge. (1990) *A máquina de fazer deuses*. Rio de Janeiro: Imago.
- Nascimento, Elimar Pinheiro do. (1997-a) *Desigualdade, pobreza e exclusão*. Brasília, Relatório de Pesquisa (mimeo.).
- . (1997-b) *A difícil constituição da exclusão social no Brasil*. Trabalho apresentado no VIII Congresso Brasileiro da Sociedade Brasileira de Sociologia. Brasília, agosto, (mimeo.).
- Rodrigues, Lara B. (1997) *O espaço da pesquisa: Brasília*. Brasília: Relatório de Pesquisa (mimeo.).
- Romanelli, Otaiza de Oliveira. (1991) *História da educação no Brasil: 1930-1973*. (14ª ed.) Petrópolis: Vozes.
- Sales, Teresa. (1994) “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. (n. 25 Ano 9/jun.) São Paulo: ANPOCS.
- Saviani, Dermeval. (1988) *Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação de ensino*. (2ª ed.) São Paulo: Cortez/Autores Associados.
- Tosta, Tânia Ludmila Dias. (1997) *Representações sociais*. Brasília: Relatório de Pesquisa (mimeo.).
- Tragtenberg, Mauricio. (1976) “A escola como organização complexa” in Garcia, Walter. *Educação contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil Ltda, pp. 15-30.
- Weber, Max. (1987) *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. (5ª ed.) São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

Uma nova leitura da função social da escola no processo de formação da nação na América Latina

Márcia Lopes Reis*

Resumo. Este artigo trata das relações entre Estado e Educação na perspectiva da função social da escola como instituição social que desempenha influência significativa no processo de formação da nação. Atualiza, ainda, as análises sobre as relações entre o Estado e a educação na América Latina, a partir da crise de legitimidade que perpassa o processo de construção do Estado-Nação. O Estado brasileiro é analisado no contexto dos Estados latino-americanos no sentido de abstrair as especificidades no que tange às relações Escola-Estado para a constituição do Estado-nação. Trata também das políticas públicas para implementação da utilização das novas tecnologias da informação e suas implicações no desenvolvimento da função social da escola contemporânea, levando em consideração sua dimensão política.

Palavras-chave: função social, escola, Estado-nação, novas tecnologias.

“...uma nação é uma comunidade de sentimento que se manifestaria adequadamente num Estado próprio; daí, uma nação é uma comunidade que normalmente tende a produzir um Estado próprio”.

(Weber in *Ensaio de Sociologia*, p. 207)

Nesta virada de século constata-se uma releitura da função social das principais instituições, dentre elas, a escola. Sobre sua dinâmica — estrutura e funcionamento — recaem alguns questionamentos que refletem a necessidade de mudança que parece caracterizar uma crise de paradigmas (Khun, 1995) ou, ainda, uma crise de legitimidade (Bobbio, 1994 e Habermas, 1987). Estas

* Márcia Lopes Reis é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, professora da Universidade Católica de Brasília.

tendências tomam-se mais complexas quando relacionadas a outras instituições sociais como, por exemplo, o Estado. Tais relações permitem tornar visíveis as antinomias de alguns conceitos fundantes, dentre os quais o conceito de Nação, acentuadas pela atual configuração do cenário político-social e econômico que apresenta novos elementos ao conceito de Estado-nação. Assim, este artigo pretende abordar as relações entre Estado e Educação na perspectiva da função social da escola como instituição que desempenha influência significativa no processo de formação da nação. Neste sentido, pretende-se atualizar as análises sobre as relações entre o Estado e a educação na América Latina, partindo de alguns questionamentos como: apesar das descontinuidades e instabilidades, em que medida pode ser observado o caráter de ações políticas no sentido de construção do Estado-Nação? Especificamente no caso do Estado brasileiro — analisado no contexto dos Estados latino-americanos — quais seriam as especificidades em relação ao quadro europeu? Em que aspectos o cenário brasileiro se diferenciaria no que tange às relações sociedade/Estado quanto à função social da escola no processo de constituição do Estado-nação? Por fim, em que medida as novas tecnologias da informação¹ — inseridas no cotidiano escolar através de políticas públicas educacionais — permitem novos fatores para a caracterização da função social da escola contemporânea, considerando-se sua dimensão política?

CONTEXTUALIZANDO O TEMA

As relações entre Estado e educação na América Latina têm início com as novas repúblicas nas quais a educação pública representou um campo propício às manifestações unificadoras e sua implantação teve início ainda que de forma intermitente e pouco sistemática, com escassos resultados práticos, como se pretende evidenciar. A legislação sobre o tema, em contrapartida — intensa ao longo de todo o século XIX — e o princípio de um Estado “que assume a educação enquanto direito social a ser garantido e promovido” foi introduzido nas novas constituições políticas. Observa-se que a incorporação da educação à esfera de atuação política a converteu, sem dúvida, num elemento integrante do processo de consolidação do Estado e sua análise contribui para identificar certos modos específicos do processo interno de formação estatal.

O que interessa destacar inicialmente é o fato de que, apesar das limitações evidentes do chamado ‘Estado oligárquico’ ao final do século XIX, a política educativa constituiu-se em uma medida modernizadora construtiva,

¹ Definida a partir de agora como NTIs.

ou seja, se a integração nacional não pode ser alcançada através da propriedade ou do direito ao voto, restrito a algumas classes sociais, a educação fez importantes contribuições para a construção da nacionalidade. Por outro lado, produziu-se certa democratização da cultura, ainda que restrita, levando-se em conta as limitações da vida cultural da época colonial. Ainda assim, a educação pública contribuiu para a secularização da sociedade mesmo que as classes mais baixas, principalmente a grande maioria do campo, tenham sido atingidas — de modo escasso — pelas medidas educativas. Não obstante, o desenvolvimento educativo teve importantes implicações no surgimento e ampliação das classes médias. Ao lado da formação da nação e do desenvolvimento econômico, a ampliação das classes médias figura como um dos fatores de mudança nas relações entre Estado e educação na América Latina.

Exatamente no processo de formação da nação, a educação deixa evidenciar, inicialmente, as contradições do próprio conceito europeu de nação, como dito anteriormente. Weber, em suas análises sobre as estruturas do poder, já havia apontado para algumas destas ‘antinomias’ do conceito de nação e suas relações com a constituição do Estado amplamente evidenciadas no processo a ser descrito das nações latino-americanas:

Se o conceito de ‘nação’ pode, de alguma forma, ser definido sem ambigüidades, certamente não pode ser apresentado em termos de qualidades empíricas comuns aos que contam como membros da nação. Num certo sentido, o conceito indubitavelmente significa, acima de tudo, que podemos arrancar de certos grupos de homens um sentimento específico de solidariedade frente a outros grupos. Assim o conceito pertence à esfera de valores. Não obstante, não há acordo sobre como esses grupos devem ser delimitados ou sobre que ação concertada deve resultar dessa solidariedade. (Weber, 1982: 202)

Não obstante tais contradições para a compreensão das relações entre Estado e educação na América Latina, toma-se neste artigo a concepção weberiana de que “o Estado é visto como o agente que garante a segurança, e isto ocorre principalmente em épocas de perigo externo quando os sentimentos de solidariedade nacional se inflamam, pelo menos intermitentemente” (idem:207) com algumas conseqüências para a escola como se pretende evidenciar. De forma genérica, a unidade nacional nos países da América Latina tem consistido praticamente de modo exclusivo, na centralização do aparelho estatal em uma instância simbólica, e não no acesso mais ou menos generalizado à propriedade ou à participação política — condição a ser considerada para a compreensão da relevância da política educativa para a geração do ‘consenso’. Na conjuntura das guerras de emancipação, a conciliação das contradições sociais internas deveria ceder ao objetivo prioritário de instituir

um Estado livre de dependência da metrópole. Assim, num primeiro momento, pode-se afirmar que os esforços dos incipientes Estados foram direcionados no sentido da eliminação de toda oposição e abranger toda sua autoridade a todas as partes do território sobre o qual reclamavam soberania em nome de supremos interesses. São estes fatores que definem neste momento o caráter nacional destes estados. Esse caráter nacional afirma-se por meio da via político-militar com base nas cidades, mas também — fora das fronteiras — constituindo objeto de negociação e enfrentamentos bélicos que contribuíram para fortalecer esta incipiente identidade nacional. O idioma, a religião comum e a longa tradição colonial eram fatores que estavam dados como elementos nacionais a serem ‘cimentados’ em uma identidade nacional instituinte (e institucionalizante).

Diante do imperativo de afirmar o Estado, ocorre uma tendência no sentido de fortalecer o Estado independentemente da incoerência do tecido social, mantendo a preocupação pelo igualitarismo no campo das idéias. Em função destas contradições, Rivas (1980) define a centralização nos países ibero-americanos como “centralização não igualitária” cujo caráter seria pré-industrial, contrapondo-se à centralização do Estado decorrente da Revolução Industrial e Francesa, acentuadamente marcados pelo tom igualitário e industrial. Além disto, a prioridade dada à organização política implica problemas para a consolidação da nação pois, ainda que a função administrativa do Estado se mantivesse nacional, no contexto político a vinculação exclusiva da economia ao contexto internacional impediu a coexistência de formas materiais e ideológicas da nação. Assim, a organização dos Estados ibero-americanos pode ser considerada em sua estrutura interna como acentuadamente desigual e heterogênea. Nesse processo, os países que conseguiram antes consolidar Estados relativamente estáveis e homogêneos foram aqueles que ingressaram no processo de independência com menos vínculos capitalistas — Chile, Uruguai, Argentina, Costa Rica — enquanto naqueles outros onde estes elementos capitalistas já apresentavam ramificações presentes nas práticas destas colônias, a fase de desorganização posterior à independência se prolongou como, por exemplo, Equador, Peru, Bolívia e, entende-se aqui, o próprio Brasil. Dentre estes, o Estado nacional que se encontrará relativamente configurado na segunda metade do século XIX será o resultado de uma conciliação de interesses oligárquicos, excluindo o campesinato, os trabalhadores assalariados e a classe média baixa que começava a se delinear nestes países. Bosi resumiria esta condição como condicionada pela colonização, uma vez que

a conquista do Novo pelo Velho Mundo juntou práticas de violência e barbárie, como a reinvenção do trabalho escravo, e estímulos ao

progresso, como em geral se considera o trânsito do feudalismo ao lento, árduo mas irreversível ascensão da burguesia que ocorreu nos séculos posteriores aos descobrimentos. (Bosi, 1992:378)

Em parte, esta especificidade pode ser compreendida através das análises de outro processo — o da colonização — que, nos países latino-americanos resultou na formação da nação sem uma ampla participação política. Também foi restrita no que tange aos fatores econômicos, uma vez que os mercados nacionais se desenvolveram de modo precário. Com isto, outros fatores de caráter político e ideológico permitiram o surgimento de um Estado como “síntese da sociedade dividida” assegurando sua coesão e continuidade. A relação destes fatores é caracterizada por Rivas (*op.cit.*) como “tradição histórica fundante da nação”, processo através do qual os interesses dos grupos oligárquicos se convertem em valores nacionais. Nesta transição, a transmissão destes valores integrantes que viriam a se constituir em identidade nacional ocorre em grande parte através da instrução pública: os conteúdos de cunho patriótico e cívico desempenharam o papel de apoiar a construção de uma legitimidade e a construção da identidade coletiva. A legitimação foi construída com um sentido heróico que, valendo-se do passado recente constituído pelas revoluções de independência e dos conflitos limítrofes com outras repúblicas figuraram como elementos para fomentar o ‘espírito nacionalista’ e o patriotismo se constitui em um verdadeiro projeto nacional. Tal foi seu enraizamento que em muitos países os grupos das classes médias, no transcurso até o poder, o elevaram ao nível da ideologia política superior. O conteúdo nacionalista e patriótico dos livros de texto escolares durante todo o período independente — inclusive no contexto brasileiro onde os livros de História das séries iniciais da educação básica traziam uma grande quantidade de heróis nacionais a partir dos quais eram descritos os fatos históricos — exemplificam a conotação do projeto educacional com ênfase na formação do “espírito de nação”.

O estabelecimento dos sistemas educativos nacionais contribuiu igualmente para outros aspectos da integração nacional, uma vez que a administração educativa a ser organizada corroborou para reforçar o papel do Estado em todo o território, bem como para integrar — mediante a educação — as regiões periféricas. No entanto, um fato de caráter distinto e de maior importância para a integração nacional foi a consideração da educação como forma de promoção da homogeneidade social e cultural — aspecto em que falharam quase que totalmente. Os países latino-americanos com numerosas populações indígenas implantaram medidas para sua integração através do sistema educativo. Mesmo que os resultados não tenham sido significativos neste

aspecto — no último período do século XIX — e que até os dias de hoje a educação indígena seja uma questão complexa, a educação pública continua sendo um dos fatores que devem melhor contribuir para integrar estes setores marginalizados aos “benefícios da nacionalidade”. Diferentemente da educação indígena, a integração dos imigrantes europeus, cujos percentuais foram bastante significativos principalmente no Uruguai e na Argentina, condicionou a ampliação do acesso à educação de cunho homogêneo e independente da classe média.²

Ainda no que se refere ao fortalecimento da nação, o processo de secularização do Estado tem implicações para a educação na América Latina. A implantação da educação laica na maioria dos países e, de modo genérico, a atribuição ao Estado da função de promoção da educação frente às pretensões da Igreja contribuiria — de forma decisiva — para a ‘racionalização’ também da própria sociedade e para o processo de institucionalização política. No entanto, cabe ressaltar que o catolicismo como base religiosa comum em toda a América Latina não seria questionado, ao contrário, passa a figurar também como função unificadora da formação da nação. Somente em países que desempenharam o papel de pólo de atração para os imigrantes europeus, a secularização foi assumida como um problema de tolerância religiosa, sendo que a importância fundamental deste fenômeno estaria na necessidade de fortalecer o Estado como instituição e, com isto, apresentava fatores integrantes. O processo era inseparável da necessidade de conseguir um acordo básico e uma coesão entre os grupos oligárquicos cujo principal enfrentamento desde a independência perpassava a questão das relações entre o Estado e a Igreja.

Por fim, nas sociedades latino-americanas, as relações entre Estado e educação possuem ainda implicações para o surgimento e desenvolvimento das classes médias: ao final do século XIX, os núcleos urbanos cresceram significativamente condicionados pelas demandas requeridas pelo comércio exterior e pela burocracia estatal. Esta nova condição possibilitou um crescimento quantitativo de certas classes médias que vieram a aumentar o número de profissionais liberais, clero secular e graduados médios do exército que constituíam a chamada ‘velha classe média’. Teria início assim o processo de flexibilização do Estado oligárquico e abrir-se-ia um espaço reduzido a estes

² Ribeiro acentua o impacto maior dos imigrantes nos demais países latino-americanos ao escrever que “os diversos censos nacionais registram na população presente porcentagens de estrangeiros e brasileiros naturalizados que sobem de 2,45% em 1890 a 6,16% em 1900, caindo, depois, sucessivamente, de 5,11% em 1920, a 3,91% em 1940, a 2,34% em 1950 e a 0,8% em 1970”. Darcy Ribeiro, *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 242.

setores médios que surgiram com a economia exportadora. Trata-se fundamentalmente de funcionários assalariados que, ao terem reconhecido o direito à cidadania, sentiam-se parte integrante do sistema oligárquico e se identificavam com seu modelo cultural. O direito de cidadania se adquiria exatamente através da educação, que possibilitava o acesso aos direitos políticos plenos, e através da educação assumiram igualmente o sistema de valores hegemônicos. Ocorre que esta classe social, ao mesmo tempo em que foi a principal beneficiada com a expansão dos sistemas públicos de ensino, figura também como a parcela da sociedade que maior pressão exerceu sobre este Estado oligárquico no sentido das transformações quantitativas — expansão — como qualitativas — ensino mais racional e aberto a uma mentalidade secularizada. No entanto, o tipo de crescimento econômico dos países latino-americanos impossibilitou que esta ‘emergente’ classe média viesse a se constituir em classe cuja base fosse uma economia própria e a se converter em classe produtiva. A partir de 1900, continuou aumentando e incorporando certos setores comerciais e industriais. Com isto, as classes médias começaram a constituir-se em forças incompatíveis com a estrutura política excludente do Estado oligárquico e se viram afetadas pelas crises econômicas que culminaram com a Primeira Guerra Mundial. Estes fatos fizeram com que obtivessem certa autonomia política — condição que Marx havia definido como de *classes para si* — e reivindicaram reformas sociais que paulatinamente deveriam ser assumidas pelos partidos políticos hegemônicos tradicionais. Um pouco antes, alguns países como Argentina, em 1892, a classe média chegou a constituir partidos próprios que a representavam politicamente. Com isto, esta classe também aumentaria sua presença no sistema educativo, principalmente a partir do impulso que representou para todo o continente o Movimento Universitário de Córdoba em 1918.

A EDUCAÇÃO E SURGIMENTO DO *WELFARE STATE* NA AMÉRICA LATINA

O surgimento do Estado de Bem-Estar na América Latina ocorreria a partir da Revolução Mexicana (1910-1940) e da implantação de alguns governos populares em países, como Argentina e Uruguai, que tinham como um dos desafios a importância o enfrentamento do analfabetismo, pois a educação converteu-se em importante fator de ascensão social. De forma análoga ao processo descrito nos países europeus, tem início o processo de reconhecimento constitucional dos direitos sociais, além dos direitos individuais defendidos pelo liberalismo econômico. Este Estado moderno seria constituído nos países latino-americanos somente depois da Segunda Guerra Mundial. A partir de então, passariam a ser reconhecidos amplamente os direitos sociais —

educação, saúde, segurança, entre outros — ampliando significativamente o acesso à educação pública e trazendo com estes as possibilidades de participação da classe média na vida política.

Se as relações entre Estado e educação na América Latina condicionaram o processo de formação da nação, bem como o surgimento e desenvolvimento das classes médias, as análises evidenciam que a educação pública também contribuiu para o desenvolvimento econômico destes países — ainda que de modo escasso — como se pretende evidenciar. Parte da compreensão deste processo estaria no fato de que as medidas implementadas para fomentar o desenvolvimento econômico da maioria dos países priorizaram a agricultura e o comércio e, em outros países como Bolívia, Chile e México, a mineração. Este modelo econômico não demandava mão-de-obra qualificada e, portanto, não modificou as taxas de analfabetismo. Com isto, a contribuição da educação para a economia ocorre de forma indireta através da *formação do pessoal qualificado para a burocracia*, bem como para o setor de serviços, que se desenvolveram como requisito para o auge deste modelo econômico, afetando sobretudo a classe média. Mesmo com a implantação na América Latina no ensino secundário de habilitações comerciais e do ensino de idiomas modernos, bem como a criação de estudos superiores de Direito, Medicina, Engenharia, Agronomia, Veterinária e Economia, entre outros — estas modalidades de ensino produziram pouco efeitos sobre o acesso dos alunos, estruturando-se prioritariamente como acesso à universidade. Os estudos jurídicos, tradicionalmente valorizados na península ibérica, continuaram bastante valorizados, principalmente considerando que a classe média incipiente latino-americana desta época, diferentemente da européia, não surge vinculada diretamente aos processos de produção, podendo ascender, na medida em que se difundiu esta educação pública desvinculada da economia. Neste contexto de caracterização de um modelo econômico baseado na exportação de produtos primários, acrescenta-se, mais recentemente, a importação da tecnologia como fator para a compreensão do problema da dependência.

Trata-se de um problema do impacto tecnológico da Revolução Industrial sobre a América Latina: ao final do século passado, a importação da tecnologia estrangeira representou para os países latino-americanos importantes efeitos no que tange aos impactos do sistema educativo para o desenvolvimento econômico. A instrução pública se absteve do envolvimento tanto na indústria como na modernização da agricultura até mesmo porque esta apresentou aumento de produção com a expansão da superfície cultivada. Assim, se por um lado a agricultura era praticada empregando mão-de-obra pouco qualificada e em sua maioria analfabeta, por outro lado, os avanços neste setor da

economia, bem como na mineração, utilizaram predominantemente tecnologia estrangeira. Somente no decorrer do século XX teve início o processo de industrialização e diversificação da economia em alguns países — dentre eles o Brasil — e, com isto, a educação passa a figurar com alguma importância na formação e qualificação da força de trabalho deste Estado-nação.

A EDUCAÇÃO E O 'ESTADO DESENVOLVIMENTISTA'

Nas décadas de 50 a 70, os estados latino-americanos adotaram de forma generalizada, e amparados por organismos como a CEPAL³, uma orientação desenvolvimentista abordando a função social do Estado como agente do desenvolvimento econômico e social. Diante de uma estratégia de planejamento, este enfoque desenvolvimentista acabou por fomentar o intervencionismo estatal uma vez que à burguesia nacional faltava 'pré-condições' em se considerando como eixos básicos o desenvolvimento econômico e a democracia política. No Brasil, especificamente, o Estado

assumiu relevo especial o reforço trazido à posição de classe de rendas médias e altas pelas empresas transnacionais, empenhadas em controlar o mercado do país. Do ponto de vista das minorias privilegiadas, tratava-se de ter acesso às formas sofisticadas de consumo que estavam emergindo nos centros industriais; ao facilitar este acesso, as empresas transnacionais assumiram o controle do processo de desenvolvimento. (Furtado, 1981: 36)

Segundo Cardoso, neste período foram eliminadas da aliança as classes trabalhadoras, mantendo-se marginalizados os líderes sindicais, setores de classe média burocrática tradicional e políticos ligados ao pacto 'nacionalista' efetivado no período de 1930 a 1961:

a hipótese imediata para explicar esta mudança na posição de força relativa dos atores políticos e para mostrar a articulação entre as distintas forças sociais é que o estabelecimento do processo de acumulação necessitava da prévia articulação dos instrumentos de pressão e defesa das classes populares, tarefa que o golpe de 64, no seu aspecto repressivo, cumpriu imediatamente. (Cardoso, 1979: 55)

³ A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) representa uma organização de caráter técnico vinculada à ONU e foi criada no período do pós-guerra tendo como principal objetivo a discussão das propostas para o desenvolvimento econômico e social da América Latina. Dentre os economistas brasileiros que fazem parte, destaca-se Celso Furtado cuja obra *Formação econômica do Brasil* obteve o reconhecimento da comunidade científica internacional pela profundidade com a qual trata os temas do desenvolvimento econômico e suas consequências, dentre elas, a exclusão social, por exemplo.

Nesta perspectiva de concepção das tomadas de decisão da política, as ações educativas passam a ser entendidas como investimento, baseando-se na Teoria do Capital Humano a partir das abordagens de Schultz (1973). Petitat analisa o caráter funcionalista para a compreensão das relações das relações entre educação e Estado, neste novo contexto:

A argumentação é muito simples: a educação não é um consumo, mas um investimento que traz dividendos aos indivíduos (maior número de opções, salários mais elevados) e às coletividades (fator de crescimento econômico). Um investimento insuficiente neste setor pode representar um entrave ao crescimento. Este discurso vem ao encontro da tese funcionalista, a qual pretende que os elementos 'ascriptivos' (determinantes ligados à origem social, ao sexo, à raça, etc) cedam espaço para os elementos do êxito e da competição individuais: maiores investimentos representam uma espécie de garantia desta evolução (Petitat, 1998: 217)

Estes fatores desencadeiam um crescente interesse pela ampliação do acesso à educação além da própria formação profissional mais diretamente relacionada com as demandas do mercado como também um investimento genérico na educação fundamental e medidas efetivas para erradicação do analfabetismo, presente em todas as sociedades latino-americanas.⁴ Predominaria uma 'política de resultados': "produção em regime de competição seria a meta colimada pelo novo reformismo que já perdeu a paciência com visões utópicas e quer ver, o quanto antes, efeitos." (Bosi, *op. cit.*: 369)

Esta nova concepção do Estado, claramente intervencionista, condicionou as principais incursões em várias atividades empresariais e 'crescerá' consideravelmente nos últimos quarenta anos nos países da América Latina, convertendo-se em importante empregador cujos orçamentos estão direcionados em grande porcentagem ao pagamento de funcionários da *burocracia*. Este conjunto de fatores estaria relacionado aos principais problemas — recentemente colocados em evidência no discurso do Estado — no que se refere ao *déficit público* e à dívida externa de todos esses países. Ao mesmo

⁴ Segundo dados da ONU publicadas no *Demographic Yearbook*, os índices de analfabetismo começaram a diminuir de maneira expressiva somente a partir de 1950 quando aproximadamente 49% da população da América Latina de quinze ou mais anos de idade não tinham frequentado a escola ou a tinham abandonado antes de concluir o primeiro ano; 44% tinham recebido alguma educação primária, mas apenas 8% tinham concluído esta fase dos estudos; 6% haviam recebido alguma educação secundária ou técnica, porém não mais de 2% haviam completado o nível médio de escolarização. Por fim, somente 1% tinha iniciado ou terminado alguma forma de educação superior.

tempo, convive-se com o deterioramento da qualidade de vida de sua população. O enfrentamento desta situação — que resulta em prejuízos à formação do conceito de nação — ocorre, em parte, sob a orientação dos organismos multilaterais: os ajustes para a estabilização que incluem em suas agendas políticas de privatização e redução orçamentária no que tange aos órgãos estatais, incluindo-se nestes alguns setores de instituições sociais como de educação, evidenciada nos planos voltados para o controle da crise econômica, constituem parte do delineamento de um novo paradigma científico-tecnológico.

AS IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS NO PARADIGMA CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO:

As considerações sobre as funções atuais do Estado em relação à educação na América Latina e o processo de formação da nação remetem à crise econômica das últimas décadas que, recentemente agravadas, repercutem na educação pública e outras formas de prestação de serviços sociais. O gasto público destinado à educação tem sofrido retrocessos e, como os impactos da recessão são percebidos desproporcionalmente sobre as camadas baixas e médias da população, vem diminuindo a capacidade de as famílias custearem a educação privada. Tedesco (1991) assinala estas relações cujas conseqüências se agravariam considerando o momento de transição de paradigma científico-tecnológico:

se ha producido una interrupción del proceso de incorporación de los hijos de familias de sectores populares a los niveles post-básicos del sistema educativo y, en términos generales, el sector educativo público ha adoptado características cada vez más masivas y el sector privado características cada vez más elitistas. Lógicamente se ha producido también un deterioro de la calidad de la educación. Resulta preocupante el hecho de que la ausencia de posibilidades de aplicar políticas de mejoramiento de la calidad en momentos de tan intenso cambio científico-tecnológico como el actual, implique aumentar sustancialmente el grado de obsolescencia, de aislamiento y de distancia entre los aprendizajes que tienen lugar en la escuela y los aprendizajes socialmente significativos imprescindibles para la participación social. (Tedesco, 1991: 89)

Há que se considerar um certo ‘ciclo vicioso’ neste deterioramento da qualidade de vida e das disfunções da educação pública nos países latino-americanos. Isto porque são conseqüências de decisões tomadas por parte de um Estado cuja intervenção vem se fazendo necessária inclusive pela ausência de uma ‘burguesia nacional’ que viesse a orientar suas ações em conso-

nância com os interesses da coletividade destas sociedades. Os elevados índices de exportação de capital de toda esta região servem como indicadores desta falta de participação dos grupos sociais mais fortes na integração nacional. Diante desta ausência, o Estado tem assumido um destacado protagonismo em muitos aspectos da vida nacional. Em decorrência destas condições, especificamente no que tange à educação, o Estado na América Latina vem mantendo este cunho de atuação desde a origem dos sistemas públicos de ensino ao final do século XIX — evidenciado um pouco mais tarde no caso do Brasil. Contudo, problemas fundamentais — como a questão do analfabetismo, a formação do ‘espírito de nação’ — dentre outros — não foram solucionados totalmente, vindo à tona em períodos de crise como estes das últimas décadas.

Coetâneo a esse quadro, o conjunto das mudanças no paradigma científico-tecnológico tem delineado um novo contexto de relações entre os Estados caracterizado por relações econômicas e políticas mundializadas viabilizadas pela utilização dos recursos das NTIs. Neste novo quadro, as relações entre o Estado e a educação nos países periféricos passam a ser mediadas pelas políticas sociais ‘recomendadas’ pelos órgãos multilaterais, principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.⁵ Não obstante a crise pela qual passa o próprio sistema capitalista contemporâneo, talvez se pudesse afirmar que não há precedentes na relevância das relações entre Estado e educação a ser observada através das políticas formuladas e implementadas, bem como dos investimentos realizados. Diante disso, como podem ser analisadas as relações entre o Estado e a educação nos países da América Latina e, de modo específico, no Brasil? Nota-se que uma ênfase na ‘política de resultados’ parece revisitar uma tendência analisada por Sobral em seus estudos sobre mobilidade educacional e economia da educação ao relacionar a configuração da ação política ao advento da liberal democracia:

Dentro deste contexto surgem os chamados ‘tecnocratas da educação’, que apesar de já se esboçarem nos anos 50, participam

⁵ O Banco Mundial vem considerando “o investimento em educação como a melhor forma de aumentar os recursos dos pobres”. Esta orientação pode ser observada a partir do ‘discurso’ de Mr. Shaihd Husain, vice-presidente do Banco Mundial para a América Latina e Caribe, na Quinta Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, realizada em Santiago do Chile entre 8 e 11 de junho de 1993, ao afirmar que “para nós, não há maior prioridade na América Latina do que a educação. Entre 1987 e 1992, nosso programa anual de empréstimos para a educação na América Latina e o Caribe aumentou de 85 para 780 milhões de dólares, e antecipamos outro aumento para 1000 milhões em 1994”.

com maior frequência das decisões na década de 60, influenciados pela preocupação dos organismos internacionais com o problema da *rentabilidade* dos investimentos educacionais. Seus interesses não estão dirigidos prioritariamente ao atendimento dos objetivos tradicionais da educação — tais como universalidade ou a gratuidade do ensino — nem na participação das massas nas decisões políticas. Visam essencialmente saber até que ponto a educação contribui para o *crescimento econômico* e de que forma é possível maximizar os rendimentos dos investimentos em educação. (Sobral, 1981:16) (grifo meu)

Esse quadro parece ter sido agravado quando durante os anos 90 especificamente se observou nos países da América Latina uma transição marcada pela crise do modelo de industrialização e pela perda de importância dos atores nacionais a incipiente burguesia local que impulsionaram por um período, ainda que curto, este modelo. Como parte dessa mudança, um processo global de reforma do Estado e de suas relações com a sociedade e a economia vem direcionando a instauração do mercado mundial como mecanismo principal de alocação de recursos entre os países e dentro deles resultando em uma “autonomização e a vertiginosa mobilidade do capital financeiro bem como a polarização social — tanto nos países do Norte como do Sul — e a crescente distância entre Norte e Sul”. (Cepal, 1993)

A dinâmica adotada para a captação de recursos junto aos organismos internacionais coloca em relevo a atuação do próprio Banco Mundial — que atua como uma espécie de ‘consciência moral’ do Fundo Monetário Internacional —, ressaltando o papel significativo desta instituição na evolução dos empréstimos avalizados e direcionados para o setor da educação.⁶ Desta for-

⁶ Segundo Arruda, “o Banco Mundial é o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e foi concebido na Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944 como instrumento para financiar a reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial, sobretudo os da Europa. À medida que os países europeus se restabeleceram e os do Sul foram se descolonizando sem lograr superar seus fatores de empobrecimento, o BIRD passou a orientar seus empréstimos para os países do Sul. Hoje o BIRD é a agência que concede empréstimos comerciais, manejando um volume de empréstimos que caiu de US\$ 16,9 bilhões no ano fiscal de 1993 para US\$ 14,2 bilhões em 1994. O Banco Mundial também inclui a Associação para o Desenvolvimento Internacional (ADI), que concede empréstimos facilitados aos países de mais elevados índices de pobreza. O volume destes caiu de US\$ 6,7 bilhões em 1993 para US\$ 6,5 em 1994. O BIRD e a ADI só emprestam a governos. O Banco Mundial provê também aconselhamento econômico e assistência técnica e serve como catalisador de investimentos ao setor privado” in L. De Tommasi, M. J. Warde e S. Haddad (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

ma, esta instituição financeira multilateral leva a cabo o discurso teórico-ideológico explicitado em seus relatórios:

O Banco Mundial está fortemente comprometido em sustentar o apoio à Educação. Entretanto, embora financie na atualidade aproximadamente uma quarta parte de ajuda para a educação, seus esforços representam somente cerca de meio por cento do total de despesas com educação nos países em desenvolvimento. Por isso, a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais. (Banco Mundial, 1995: xxiii)

No Brasil, este caráter de assessoria tem resultado em reformas como a Lei 5.540 de 1968 que trata do ensino superior — hoje educação superior — ou ainda a Lei 5692 de 1971 que trata da estrutura e funcionamento dos antigos 1º e 2º graus implementando, deste modo, o ‘ajuste necessário’. De forma genérica, estas políticas têm visado à adequação da educação às demandas do mercado contribuindo para que seu ‘produto’ incida de forma adequada sobre a qualificação para o trabalho: “em muitos países, o Banco Mundial é a principal fonte de assessoramento da política educativa e outras agências seguem cada vez mais sua liderança...” (Haddad, *op.cit.*: 37) revisitando-se, desta forma, questões da “teoria da dependência”.⁷

Os resultados dessa ‘assessoria técnica’ dos organismos multilaterais possui um impacto quantitativo — tomando-se como um dos indicadores o aumento da participação da educação nos empréstimos do Banco Mundial verificáveis através da Tabela 1 e Gráficos 1 e 2 — e outro qualitativo, anali-

p. 45. O grifo é meu no sentido de acentuar a percepção do *subdesenvolvimento* como uma *questão técnica* que demanda assessoria e recomendações igualmente *técnicas*. A superação destes questões pressupõe, na visão deste organismo internacional, a adoção destas orientações — cujo caráter técnico-científico se sobressai — contribuindo para que a educação venha a desempenhar uma função institucional ‘estratégica’ na medida em que passa por reformas ou ajustes que levam a cabo as recomendações visando ‘corrigir’ os fatores que compõem o quadro do subdesenvolvimento, principalmente dos países da América Latina.

⁷ Benjamin (*op.cit.*:10) citaria Cardoso (1969) para analisar a estrutura dependente na medida em que ““depois de iniciado o processo de industrialização, as inversões estrangeiras passam a controlar o setor industrial moderno e o vinculam, no seu conjunto ao modo capitalista internacional da produção’ resultando que as relações de subordinação se efetuem no âmbito do mercado interno ao contrário de antes, quando estas se impunham economicamente a nível de mercado externo”.

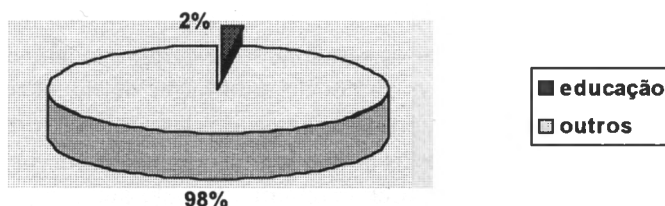
sado a partir do reducionismo economicista observável nos encaminhamentos destas recomendações técnicas:

Tabela 1 - Participação Setorial dos Empréstimos Aprovados pelo Banco Mundial

	1987 — 1990 (US\$ milhões)	%	1991 — 1994 (US\$ milhões)	%
Agricultura	2.279	47%	372	10%
Energia	479	10%	260	7%
Transporte	604	12%	308	8%
Finanças	0	0%	350	9%
Desenvolv. Urbano	575	12%	404	11%
Água e esgoto	410	8%	794	21%
Pop., saúde e nut.	475	10%	160	4%
Educação	74	2%	1.059	29%
TOTAL Brasil	4.896	100%	3.707	100%

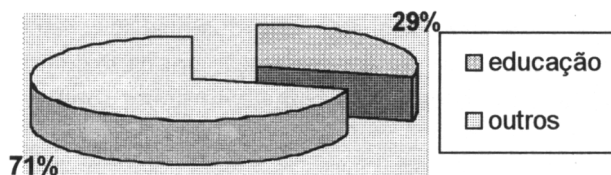
Fonte: Relatórios do Banco Mundial - 1987 a 1994.

Gráfico 1: Evolução da participação da educação nos empréstimos do Banco Mundial - Brasil (1987 - 1990)



Fonte: Relatórios do Banco Mundial (1987-1990)

Gráfico 2: Evolução da participação da educação nos empréstimos do Banco Mundial - Brasil (1991 - 1994)



Fonte: Relatórios do Banco Mundial (1991-1994)

Esse reducionismo economicista advém da condição de que no contexto da América Latina, e mais especificamente do Brasil, a análise de cunho econômico vem figurando como principal metodologia na definição das políticas públicas de educação. Em consonância com estas análises, os técnicos dos órgãos governamentais têm fundamentado suas políticas de educação justificando que as propostas educativas oficiais do Banco Mundial representam uma resposta contemporânea aos problemas decorrentes do modelo de desenvolvimento para os países periféricos. O conjunto de orientações deste modelo inclui o processo global de reforma do Estado e de suas relações com a sociedade e com a economia compondo um quadro de orientações neoliberais que representam parte do arcabouço explicativo das políticas levadas a cabo pelos governos dos países do Sul.

A partir de uma ‘política de resultados’, a avaliação da *rentabilidade* dos sistemas de ensino figura como outro fator a ser considerado nas relações entre Estado e educação. As ações educativas implementadas pelo Estado deixaram de considerar as análises dos fatores sócio-econômicos externos e a relevância destes no processo de formação da nação podendo ser evidenciadas — de modo acentuado — pelas políticas e reformas implementadas a partir da década de 70 e acentuadas nos anos 90. Os exemplos isolados — desenvolvidos em sala de aula aqui ou alhures — passam a ser tomados como ‘experiências cruciais’. Decorrem daí as campanhas publicitárias do próprio Ministério da Educação desses países ressaltando exemplos localizados de sucesso escolar cujo êxito toma o caráter de uma ‘ação de iniciativa individualizada’ acentuando o sentido meritocrático de efetividade das políticas públicas.⁸

De forma geral, estas políticas educacionais assim implementadas parecem adotar um modelo microeconômico neoclássico, segundo o qual a escola passa a ser comparada à empresa — ‘transnacional’, quase sempre. Visto deste modo, os fatores do processo educativo se assemelham ao processo produtivo cujos insumos, eficiência e taxas de retorno representam critérios fundamentais de tomadas de decisão. Foi somente a partir desses pressupostos e das análises dos dados de pesquisas diagnosticadas realizadas pelo Banco Mundial que foi estabelecida a recomendação de prioridades das políticas públicas que investissem na melhoria da qualidade de ensino. Parecem ter sido ignorados os ‘anos a fio’ de sistematização por parte de uma minoritária elite de intelectuais e tomados apenas como balizadores sobre o caráter estratégico

* Figura como exemplo a divulgação junto aos meio de comunicação de massa do relatório de avaliação do Banco Mundial: ‘Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)’. Washington D.C., 1995a.

da educação para o processo de constituição do conceito de Estado-nação para o Brasil. Seguindo a orientação dos técnicos desse organismo multilateral, as decisões políticas governamentais brasileiras elegeram a educação fundamental em detrimento da educação secundária e a educação básica em relação à educação superior como níveis de ensino aos quais se destinariam as ações governamentais.

O pressuposto teórico que vem orientando as ações governamentais — teoria econômica neoclássica — não se reduzira, contudo, ao modelo microeconômico chegando a abranger ainda o nível macroeconômico. Com isso, um conjunto de ações aplicáveis ao campo da educação como um todo, intenciona explicar as variações da renda nacional valendo-se da ‘função de produção’ agregada. Segundo teóricos como Dornbusch (1991), esta função seria uma equação na qual o aumento do produto nacional depende da acumulação de capital físico — construções, equipamentos, entre outros — das variações no fator trabalho e ‘capital humano’ conhecimento e habilidades adquiridas, talentos natos. Dentre as críticas feitas, Frigotto (1985) evidencia que

o conceito de capital humano ou, mais extensivamente, de recursos humanos busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz, ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no ‘fator humano’ passa a significar um dos determinantes básicos para aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, da mobilidade social (...). A educação, então, é o principal capital humano, enquanto é concebida como produtor de capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho. Neste sentido é um investimento como qualquer outro. (Frigotto, 1985:40-41)

No entanto, segundo os relatórios do próprio Banco Mundial (1995), o modelo da ‘função de produção agregada’ não apresentaria o potencial explicativo que viesse a dar conta das variações da renda nacional nos últimos trinta anos. Isto significaria sua inadequação no sentido de explicar o movimento econômico em uma época de relativa estabilidade nacional agravando, ainda mais, o quadro de análise explicativa para fundamentação das ações desenvolvimentistas em períodos de transição. *Grosso modo*, este modelo sustenta que uma correspondência histórica positiva entre as taxas de crescimento econômico e certos indicadores de variação no estoque de ‘capital humano’ podem ser interpretados como sinal de que o investimento em educação seria uma via para o desenvolvimento. Isto porque, ainda segundo os relatóri-

os, o gasto em educação equivale a investir no ‘capital humano’, gerando assim, um aumento de renda. Ocorre que a constatação dessa correlação agregada às análises micro-econômicas dos projetos indicou que a taxa de retorno poderia aumentar se uma parte do crédito fosse investida em infraestrutura para educação. Fundamenta-se, a partir daí, a tendência observada através dos relatórios deste organismo multilateral no sentido do reconhecimento de que durante décadas houve um equívoco ao se concentrarem, erroneamente, os investimentos em infra-estrutura sem notar que a educação era, ao mesmo tempo, um investimento complementar. Com isso, o Banco Mundial, bem como as políticas públicas de educação, parece ignorar o caráter de formação da nação mediado pela escola e avaliam que

a educação é o instrumento principal para promover o crescimento econômico e reduzir a pobreza (...) A educação em todos os níveis aumenta o crescimento, mas a educação sozinha não gera crescimento. O crescimento requer não apenas investimento em capital humano, mas também em capital físico: ambos os tipos de investimento dão sua maior contribuição ao crescimento em economias abertas, competitivas e que estão num equilíbrio macroeconômico. (Banco Mundial, 1995: xi)

PARA CONCLUIR...

Desse modo, as análises sobre as políticas públicas para introdução dos recursos das NTIs no cotidiano escolar representam novos fatores a serem considerados nas relações entre Estado e Educação no sentido de buscar abstrair-lhe a influência que a escola possui no processo de formação da nação. Considerando que “a atividade tecnológica é vista, por um lado, como fator constitutivo da vida do homem em sociedade e, por outro, a tecnologia implica escolhas e decisões tanto para sua produção, como para sua difusão e seu consumo” (Figueiredo, 1989:04), as políticas públicas de educação têm sido implementadas no sentido da modernização das relações sociais na escola valendo-se da interação escola-Estado. No entanto, a evidência dessas políticas educacionais no bojo de um certo equilíbrio macroeconômico — gerando uma expectativa junto a alguns grupos sociais no sentido de um incremento dos investimentos em educação — tem apresentado um caráter acentuado de desenvolvimento científico-tecnológico sobreposto ao caráter de formação da nação nos países da América Latina.⁹

⁹ Como exemplo destas expectativas, observam-se as negociações políticas que perpassaram a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases — Lei n° 9394 de 20.12.96 — cujas principais

Essa dissociação que perpassa a introdução dos recursos das NTIs na prática cotidiana escolar, na medida em que representam, por um lado, uma resposta do Estado-nação como formulador de políticas públicas também vem apresentando um sentido de vinculação da economia à demanda — transnacional — por mão-de-obra informatizada. Essas tendências observadas nas sociedades latino-americanas — de burguesia local precária e classe média de pouca expressão no cenário nacional — parecem reforçar o *ethos* político da função da educação no sentido gramsciano ao considerar a “criação de uma nova cultura”, mas parecem também distanciar-se da “reestruturação democrática da sociedade”. Em parte, porque esta ‘nova cultura’ legitimada por uma escola — em crise — tende a ser caracterizada por um modo global de pensar, agir e sentir regulado por um Estado cada vez mais transnacional.

discussões ‘teóricas’ tinham como representantes de um lado, Florestan Fernandes e, por outro, Darcy Ribeiro. Bollmann analisa que “em resumo, vale dizer que o processo autoritário de tramitação da LDB, quando de volta à Câmara Federal, não foi diferente do ocorrido no Senado, ou seja, ausência total de discussão com a sociedade. O relatório do Deputado José Jorge (relator do projeto de LDB na Câmara — PL 1258 — D/88), ficou 10 meses (de março a dezembro de 1996) para ser elaborado, sendo entregue aos deputados federais e ao Fórum Nacional com antecedência de apenas 48 horas antecedendo à votação. Do mesmo modo, a condução dos trabalhos da votação, pelo presidente da Câmara foi, no mínimo, irresponsável, mostrando seu descompromisso e desinteresse pelas questões da educação”. M. da G. N. Bollmann. “LDB: do processo de construção democrática à aprovação anti-democrática”. In: Revista Universidade e Sociedade. Ano VII, nº12, fev., 1997, p. 163. De forma análoga, Fernandes (1997) em artigo em que analisa as possibilidades de desenvolvimento científico — tecnológico no Brasil propõe, de início, o seguinte questionamento: “No artigo sobre *‘Neoliberalism and economic uncertainty in Brazil’*, mostro que na década de 1980 e no início de 1990 as incertezas da política econômica dirigiram-se para o controle da dívida externa e do combate à inflação com pouco espaço para a formulação de políticas positivas dirigidas a um crescimento econômico e social a médio-longo prazo. Atualmente com a inflação sob controle qual tem sido a orientação dos formuladores de políticas econômicas? Medidas de liberalização e internacionalização da economia brasileira têm sido tomadas, mas nem mesmo no discurso têm aparecido metas a médio-longo prazo para o desenvolvimento científico-tecnológico”. A. M. Fernandes, “Possibilidade de desenvolvimento científico-tecnológico” in F. Sobral *et al* *A alavanca de Arquimedes: ciência e tecnologia na virada do século*. Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 47.

ABSTRACT

This article deals with the relationship between Education and the State from the perspective of the social function of the school as a social institution which plays significant influence in the process of the building of a nation. It also brings up to date the analyses about the relationship between Education and the State in Latin America starting from the legitimacy crisis which permeates the process of a construction of a Nation-State. The Brazilian State is analyzed in the context of the Latin American States in the sense of abstracting the specificities with respect to the scene which refers to the relationship State-School for the constitution of a Nation-State. Furthermore, it deals with public policies in order to implement the utilization of the new information technologies and their implications in the development of the social function of contemporary school taking into its political dimension.

RÉSUMÉ

Cet article s'occupe des rapports entre l'Etat et l'Education, dans la perspective de la fonction sociale de l'école en tant qu'institution sociale ayant une influence significative sur le processus de formation de la nation. Il met à jour, encore, les analyses au sujet des rapports entre l'Etat et l'Education en Amérique Latine, à partir de la crise de légitimité qui atteint le processus de construction de l'état-nation. L'Etat brésilien est analysé dans le contexte des états latino-américains dans le sens d'abstraire les spécificités qui se rapportent au cadre en ce qui concerne les rapports école-état pour l'établissement de l'état-nation. Il s'occupe, encore, des politiques publiques pour la mise en oeuvre de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et leurs implications pour le développement de la fonction sociale de l'école contemporaine, tenant compte de sa dimension politique.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Banco Mundial. (1995) *O Brasil e o Banco Mundial: a quinta década de cooperação*. Washington. _____ . (1995) *Relatório Anual (de 1968 a 1994)*. Washington O. I.
- Bobbio, N. et all. (1994) *Dicionário de política*. Brasília: EdUnB.
- Bobbio.N. (1979) "Gramsci and the conception of civil society" in Chantal Mouffe (ed.) *Gramsci and marxist theory*. London: Routledge&Kegan Paul.
- Bosi, A. (1992) *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Benjamin, F. A. S. (1981) *Educação e mudança social: uma tentativa de crítica*. São Paulo: Cortez.
- Cardoso, F.H. (1979) *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Cepal/Unesco. (1993) *Expansión educacional y estratificación en América Latina, 1960 -1970*. PNUD.
- Cunha, L. A. (1975) *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Dornbusch, R. (1991) *Economia aberta: instrumentos de política económica nos países em vias de desenvolvimento*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Figueiredo, V. (1989) *A produção social da tecnologia*. São Paulo: EPU.
- Furtado, C. (1976) *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Nacional.
- _____. (1981) *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional.
- Frigotto, G. (1985) *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. São Paulo: Cortez.
- Gramsci, A. (1978) *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Habermas, J. (1987) *Teoría de la acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.
- Kuhn, T. (1995) *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Petitát, A. (1994) *Produção da escola/produção da sociedade: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Rivas, A. (1980) "Política de descentralización en la educación básica y media" en *América Latina: estado del arte*. Santiago: Unesco/Reduce.
- Schultz, T. W. (1973) *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Weber, M. (1982) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara.

RESENHAS

Universidades públicas – desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo, de Michelangelo Giotto Santoro Trigueiro. Brasília: EDUnB, 1999, 184p.

Daniel de Aquino Ximenes*

O livro de Michelângelo Trigueiro representa um marco importante na literatura sobre o ensino superior no Brasil, devido a sua maneira sociologicamente contundente e perspicaz de análise da universidade. Trata-se de uma discussão corajosa sobre diversas “feridas” da universidade pública. Suas reflexões foram certamente favorecidas pela sua experiência de ter visitado um elevado número de IES¹ públicas e particulares nos últimos anos, por conta de seus trabalhos desenvolvidos para o CRUB e FUNADESP, além de suas experiências de gestão na Universidade de Brasília. Percebe-se no livro *Universidades públicas – desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo* a riqueza da análise sociológica, quando confrontada com uma efetiva experiência prática. A reflexão, em seu livro, não é um elemento desconectado da realidade; pelo contrário, há um constante diálogo entre teoria e prática.

O autor, desde o início, ressalta a abordagem organizacional e o enfoque sociológico em suas análises a respeito da universidade, como alternativa à visão excessivamente “educacional” predominante no PAIUB², propagada nos fóruns sobre avaliação institucional e em debates sobre o ensino superior. Como contraponto, o livro de Michelângelo Trigueiro desenvolve uma interessante abordagem sociológica, além de acessível aos que não estão propriamente no circuito acadêmico.

No curto capítulo, “A dinâmica social contemporânea, o conhecimento e a universidade”, o autor analisa o novo modo de produção do conhecimento.

* Daniel de Aquino Ximenes é sociólogo, Coordenador Executivo de Avaliação Institucional da Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep),

¹ IES Instituição de Ensino Superior.

² PAIUB Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras.

Além disso, destaca a heterogeneidade de organizações e o surgimento de novos arranjos interorganizacionais. Ressalta a “triple hélice”, ou seja, a articulação governo — universidade — empresa, como o dinamismo das transformações recentes na sociedade, com posição de destaque para a universidade. Não obstante as características típicas do novo modo de produção de conhecimento, o autor reconhece que é muito incipiente a incorporação de um novo *ethos* e de novas práticas nas atividades de pesquisa das universidades brasileiras que permanecem, assim, atreladas às principais características do contexto tradicional de produção de conhecimento. Neste capítulo, o autor desponta também a importância da compreensão das questões ligadas à universidade, a partir de um universo ampliado de atores, como decorrência da dinâmica social contemporânea.

É no segundo e maior capítulo do livro, “Desafios e possibilidades no âmbito interno das universidades”, que o autor desenvolve as suas principais idéias e críticas. Antes de tudo, reconhece, no seu ofício de sociólogo, a importância de se analisar valores, rituais, crenças, práticas, espaços e tempos sociais na estrutura organizacional e relações interpessoais das universidades públicas. A partir do exame da estrutura organizacional destas instituições, o autor reconhece que são várias as tradições e valores que se articulam, interagem e se superpõem, ressaltando, dessa forma, a complexidade e peculiaridade da universidade pública.

A partir de uma abordagem da cultura organizacional das universidades públicas, o autor observa que diversos valores tradicionais e vícios dos dirigentes e da comunidade acadêmica dificultam o diálogo com elementos externos, o que limita a ampliação da reflexividade e a melhoria da comunicação nestas instituições. O autor aponta diversas dificuldades, como o comodismo, apatia interna, falta de transparência, bloqueios de comunicação, indiferença, individualismo e corporativismo como aspectos que turvam o processo de inovação nas universidades públicas.³ Segundo Michelângelo Trigueiro, a ênfase no discurso dos atores destas instituições contra o inimigo externo (MEC, governo e/ou ameaças “neoliberais”) reforça laços corporativos internos, além de dificultar a construção de visões e propostas estratégicas de cunho mais abrangente, o que resulta na limitação do campo de reflexividade destas IES.

O autor aborda também temas “sensíveis”, como a tradicional manipulação de opinião nas assembleias e fóruns universitários, as cumplicidades e omissões, além da crise de autoridade; o que tende a reforçar comportamentos conservadores e defensivos da comunidade, “permanecendo a idéia de que

³ Vide p. 47.

o melhor é deixar tudo do jeito que está”.⁴ Ao observar o processo de bloqueio da comunicação e reflexividade nas universidades públicas, o autor analisa a forte propensão dogmática no interior destas IES, o que impede o avanço da discussão de temas polêmicos, como o da autonomia.

A elaboração de projetos institucionais construídos e negociados internamente, considerando o conjunto da instituição e a abrangência da realidade social, poderia representar um caminho de maior autonomia das universidades no enfrentamento dos desafios contemporâneos. Podemos destacar no livro três aspectos que dificultam o amadurecimento institucional da universidade pública: inexistência de objetivos macro para a instituição; grande precariedade na integração e comprometimento institucional, além de debilidades no processo de solidariedade organizativa e intersubjetiva.

Visando o melhor conhecimento da realidade das universidades públicas, a partir de seus problemas e potencialidades é que a avaliação institucional assume um papel estratégico. No decorrer do livro, percebe-se que a articulação entre avaliação institucional, planejamento e informações gerenciais é a chave que pode abrir as portas da universidade ao enfrentamento dos desafios contemporâneos, tendo em vista a sua melhor compreensão, a partir de seus elementos internos e externos.

Porém, o autor observa que a avaliação, nas nossas universidades, está muito pouco integrada e institucionalizada, seja em seus aspectos técnicos e conceituais, seja em suas bases sociais e políticas.⁵ E, tão grave quanto, o processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras ainda está bastante desvinculado dos mecanismos efetivos de planejamento, bem como das redes de informações gerenciais. Em geral, observa-se, nestas avaliações, desde a compilação de dados desarticulados, até a fragmentação de projetos individualizados provenientes das unidades acadêmicas. De possível aliada da universidade pública, no sentido de ser um instrumento de apoio à melhor definição de um projeto institucional coletivamente construído e consistente, a avaliação institucional torna-se cúmplice do marasmo e da mesmice, tendo em vista a pouca repercussão de seus trabalhos no planejamento estratégico e acadêmico das universidades públicas.

No curto e último capítulo, o ambiente externo, o autor destaca a dificuldade de se distinguir as fronteiras das organizações universitárias contemporâneas, tendo em vista as múltiplas relações interinstitucionais e articulações com vários setores e grupos. O adequado conhecimento da realidade interna e

⁴ Vide p. 75.

⁵ Vide p. 119.

externa das universidades, além da identificação de cenários, poderiam ser úteis ao estabelecimento de novas formas e padrões institucionais. Porém, sem uma consistente avaliação institucional, aliado ao planejamento e gestão estratégica, torna-se difícil qualquer tentativa das universidades públicas brasileiras de monitorar o seu processo de transformação no campo do ensino superior, considerando também suas relações com a sociedade. Para Michelângelo Trigueiro, melhorar a comunicação interna e com a sociedade, já representaria uma grande contribuição que os dirigentes das universidades públicas poderiam proporcionar a estas instituições e à própria sociedade.

Enfim, trata-se de um excelente livro, daqueles que se lê de uma só vez, haja vista o estilo envolvente e provocativo do autor. Antes de tudo, o livro *Universidades públicas – desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo* é um instrumento valioso à melhoria da reflexividade sobre os assuntos do nosso ensino superior. É justamente pela polêmica aberta, não a dos bastidores, que o debate de temas tão importantes ao país pode florescer e se tornar um aliado do monitoramento das transformações das universidades públicas e da sociedade de maneira geral.

A era da informação: economia, sociedade e cultura - a sociedade em rede, de Manuel Castells. Volume 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Luciano Albino*

Esta resenha consiste numa análise do volume 1 do livro *A era da informação: economia, sociedade e cultura - a sociedade em rede* (1999), do sociólogo Manuel Castells. Tendo em vista a abrangência da obra, como também sua complexidade, selecionei tópicos específicos (Informacionalismo, Conceito de Redes, entre outros) que considero fundamentais à sua compreensão. O objetivo geral consiste em: "analisar a Revolução Tecnológica da Informação e sua configuração em rede, atentando às implicações sociais e econômicas peculiares deste período histórico".

Segundo Castells, constata-se nas três últimas décadas do século XX o surgimento de um novo Capitalismo baseado em tecnologias da informação, ou para melhor dizer, uma *reestruturação* capitalista organizada a partir de um paradigma tecnológico fundamentado na geração, processamento e transmissão de informações, tendo uma linguagem digital comum; considerando-se como tecnologia da informação: microeletrônica (software e hardware), telecomunicações/rádiodifusão, engenharia genética e optoeletrônica. A perspectiva do autor é atribuir à tecnologia da informação um alto grau de *penetralidade* em todas as esferas da atividade humana, constituindo-se como ponto inicial para analisar a economia, a sociedade e a cultura, sem atribuir-lhe a condição de determinação das relações sociais.

Torna-se crucial elucidar alguns condicionantes históricos e sociais responsáveis pela formação da Revolução Tecnológica da Informação. Para Castells, a partir da década de 70, mudanças sociais são observadas em várias sociedades no tocante às relações de gênero (combate ao patriarcalismo; intensificação do movimento feminista; maior participação da mulher no merca-

* Luciano Albino é Mestrando em Sociologia pela Univeridade de Brasília.

do de trabalho, etc.); consciência ambiental; identidade (étnica e religiosa) como a mais forte fonte de significado; no âmbito econômico, o aumento do preço do petróleo (1974–1979) induz uma *reestruturação capitalista*, no sentido de aprofundar sua lógica de busca de lucro nas relações capital/trabalho, aumento da produtividade do trabalho e do capital, globalizar a produção e lucro em outros lugares (consolidação de novos mercados). Neste contexto, a tecnologia da informação fornece a base material para tal *reestruturação*, possibilitando condições reais de expansão e de gerenciamento interconectado mediante uma microeletrônica e um sistema de transmissão extremamente rápido que incrementa o capitalismo de novas ferramentas, tornando-o mais flexível, na medida em que ocorre a aplicação de novas tecnologias na organização da produção, possibilitando-se aumento dos lucros, redução dos custos da produção (custos com mão-de-obra), aumento da produtividade, ampliação do mercado e aceleração do giro do capital.

O novo paradigma tecnológico apresentado por Castells, organizado em torno da tecnologia da informação, possui quatro características básicas:

1. *Comunicação de campos tecnológicos distintos*. A partir da sua lógica digital (processamento/armazenamento/recuperação/transmissão) é possível a confluência de conhecimentos de campos distintos (Mecatrônica/Robótica; Engenharia Elétrica e Biologia; Medicina e Engenharia de Materiais; Biofísica, etc.); torna-se mais versátil a interação entre áreas distintas à produção de aplicações diversas. Um “braço mecânico” numa linha de montagem é o resultado da aplicação de vários conhecimentos como os de Engenharia Mecânica, Engenharia Elétrica, entre outros, tendo a base tecnológica informacional como principal ferramenta de controle.

2. *Penetralidade* - difusão por todas as esferas da atividade humana. Uma operação bancária, um CLP (controle lógico programável) na produção industrial, gerenciamento do capital financeiro, uma relação de compra qualquer, enfim, há de fato uma eficiência no que se refere à capacidade de abrangência desta tecnologia;

3. *Realimentação cumulativa* - O que a caracteriza não é o conjunto (em termos de quantidade) de conhecimento, mas sua aplicação para a geração de conhecimento: a tecnologia da informação *não é uma ferramenta para ser aplicada, mas um processo a ser desenvolvido*. A partir de uma linguagem de programação é possível construir uma nova tecnologia, ou seja, tal relação entre indivíduo e máquina, permite a elaboração de uma tecnologia/informação nova.

4. *Flexibilidade e Lógica de Redes* - Alta velocidade de difusão (*flexível*) e bastante seletiva (*lógica de redes*). Devido ao aparato tecnológico que

lhe dá sustentação material, a tecnologia da informação pode atuar em tempo real e em escala global, porém, está configurada numa *lógica de redes* que seleciona parceiros e que se mostra desinteressada aos que estão fora dela.

O uso de tecnologias baseadas na microeletrônica, optoeletrônica (viabilizada pelas fibras ópticas – condutores de luz com alta capacidade para transmissão de informações, codificadas numa linguagem binária, com taxas baixíssimas de perdas), computadores, telecomunicações (comunicações móveis, sistemas de comunicação PLL, PCM), etc., passam a ser uma preocupação preliminar para qualquer investimento. No âmbito econômico, competitividade e produtividade estão relacionadas à capacidade de gerar, processar, aplicar e transmitir conhecimentos, assim sendo, seguindo a lógica do autor (p. 87), a informação passa a se configurar como produto do processo produtivo. Um exemplo deste produto pode ser visto nas empresas de Internet. O plano de negócios de uma empresa deste tipo fundamenta-se na construção de um arquivo que contenha documentos ou um agrupamento de serviços relacionados a áreas específicas, que possa ser *constantemente atualizado* e assegure informações em *tempo real*. Este espaço possibilita o compartilhamento de informações entre sujeitos de interesse comum, criando uma rede de comunicação para um grupo. Em outros termos, o princípio da idéia é formar uma estrutura que viabilize a troca de dados, constituindo-se enquanto um mentor flexível e eficaz na abordagem de assuntos referentes a áreas distintas, com capacidade de auxiliar na solução de problemas definidos a partir da produção de uma *interconexão* e criação de uma teia que permita a comunicação entre realidades diversas. O compartilhamento de informações viabilizado pelo princípio de comunicação exemplificado, assegura aos que possuem seu acesso, e só a estes, garantias mais concretas de atuação no mercado, a partir da troca comercial de informações relacionadas a design, marketing, expectativa de valorização de *ações* no mercado financeiro, etc.

As tecnologias da informação (informacionalismo) possibilitam uma plataforma (condições materiais) para que a economia capitalista possa ser difundida em nível global. Transações de bilhões de dólares são feitas em segundos entre Estados Unidos e Japão, por exemplo, a partir de uma rede de comunicação de alcance planetária, mas que paradoxalmente seleciona parceiros. O que de fato ocorre, segundo Castells, é que a economia é global, porém não é planetária, ou seja, América do Norte (principalmente Estados Unidos e Canadá), Europa Ocidental e Região do Pacífico Asiático (com ênfase no Japão, não desconsiderando Taiwan, Coréia do Sul e China) formam a principal rede por onde circula o montante maior de negociações, verificando-se tentativas de incorporação e de adaptação da América Latina para fazer parte desta

rede; a África, com exceção da África do Sul, forma um “quarto mundo” excluído e desinteressado das políticas econômicas presentes no *cassino eletrônico*.

Nesta configuração mundial há um permanente conflito em busca de parceiros que possibilitem relações que assegurem o crescimento da produtividade, ampliação de mercado e de lucro. Assim sendo, a exposição aos fluxos financeiros voláteis, como também à dependência tecnológica é para Castells, colocar-se como vulnerável aos interesses mais diversos do capital financeiro como os de Fundos de Pensão, por exemplo.

Assim, por mais surpreendente que seja enfatizar o papel econômico dos Estados na era da desregulamentação, é exatamente por causa da interdependência e abertura da economia internacional que os Estados devem empenhar-se em promover o desenvolvimento de estratégias em nome de seu empresariado. (p. 108)

O Estado tem um papel importantíssimo no capitalismo informacional. A capacidade de gestão é condição elementar no sentido de desenvolver estratégias de como atuar num contexto paradoxal, pois ao mesmo tempo que, segundo Castells, nos últimos dez anos, houve um aumento da produtividade e de crescimento econômico, verifica-se o aumento da desigualdade social, da polarização e exclusão social, seja no mundo como um todo, ou nos limites internos dos países. Um exemplo lapidar no tocante à postura do Estado que contraria a economia de caracteres argumentativos planetários é o Japão. Para Castells, não é possível a existência de um mercado aberto global, pois políticas protecionistas formam uma morfologia assimétrica no tocante aos investimentos diretos em alguns países, ocasionando uma não reciprocidade de transações.

Por exemplo, em 1989-91, o investimento direto japonês nos EUA chegou a 46% do investimento direto japonês no exterior e na União Européia, a 23%. Contudo, tanto o investimento direto norte-americano como o da União Européia no Japão equivaleu a apenas cerca de 1% do total de seus investimentos no exterior. (p.116)

Portanto, embora a economia no final do século XX tenha condições e mecanismos suficientes de atuação em escala global, possibilitando interdependência e velocidade nas suas transações, não é planetária porque atua em regiões de interesse.

Para Castells, há uma *concentração descentralizada* formada a partir de uma *lógica de redes* (conjunto de nós interconectados de geometria variável e com capacidade de incorporação de novos nós), na qual a sociedade tende cada vez mais a se organizar. A idéia de *rede* usada à análise das relações

sociais e econômicas pelo autor é, em suas origens, a mesma utilizada na informática; nesta segunda área, a rede é formada por uma coletividade de computadores que possui linguagem digital comum, possibilitando a comunicação em tempo real entre os integrantes dispostos na mesma. Esta idéia de compartilhamento de informações com capacidade altamente versátil de conexão e troca de dados foi desenvolvida pelo Departamento de Defesa Americano, objetivando facilitar a descentralização de dados, tendo em vista que as informações não estariam concentradas em um único centro, portanto, passivo de destruição. Os que fazem parte da rede (os nós ou as conexões) têm acesso aos seus códigos, à decodificação das informações disponíveis e à transmissão de um novo conhecimento gerado. A geometria é variável porque quem está conectado na rede tem acesso imediato a qualquer ponto de sua teia independentemente da localização nesta, estando isolado e com uma distância infinita em termos de conexão os desligados da mesma.

Castells parte desta concepção de rede, no sentido de aplicá-la à análise do contexto social. Assumindo esta perspectiva conceitual, pode-se afirmar que o ingresso neste enlace depende da possibilidade de compreender e adotar a linguagem que lhe é comum, como forma de comunicação e de circulação na sua dinâmica, em outros termos, os países (políticas de desregulamentação econômica; mentor estratégico no mercado global, etc.), as empresas (alto nível de competitividade, incremento de novas tecnologias; formação de um banco de dados na Internet – site da empresa: produto vendável num mercado cada vez mais amplo, podendo adaptar-se a contextos culturais diferentes ou a outros mercados; etc.) e a mão-de-obra (capacidade de aprender novas tecnologias; agregar valor ao seu trabalho a partir de conhecimento; especializar-se em setores dinâmicos – aqueles que concentram as tecnologias mais recentes desenvolvidas na área de atuação - da economia; etc.), precisam necessariamente formalizar estratégias de conduta pertinentes aos códigos constituintes da linguagem que moldam a lógica da rede no sentido de estarem aptos aos investimentos oriundos do capital global. “O capital funciona globalmente como uma unidade em tempo real; e é percebido, investido e acumulado principalmente na esfera de circulação, isto é, como capital financeiro”. (p.499)

O capital que circula em escala global e as novas tecnologias da informação modificam as relações de trabalho. Neste contexto exige-se um emprego capaz de adaptar-se constantemente a novas indústrias, novas relações trabalhistas e novas tecnologias. No que compreende ao trabalho, Castells desenvolve todo um capítulo, abordando transformações nas relações trabalhistas e no mercado de trabalho, dando ênfase à afirmação de que o *capital é global e o trabalho é local* e especializado. A vida ligada ao trabalho conti-

nua, observando-se porém, neste momento histórico, um processo de diversificação das relações de trabalho, crescimento da participação de jovens e de mulheres no mercado de trabalho, declínio do movimento dos trabalhadores frente ao capital e perda de garantias sociais vinculadas a um Estado de Bem Estar.

Castells alerta que embora haja a força de uma economia global atuando de forma incisiva sobre o trabalho, individualizando e diversificando suas relações, verifica-se a identidade como sendo um escudo de sociabilidade local frente a amplitude cosmopolita de um capital moldado pelo informacionalismo. Melhor esclarecendo, o mercado global é seletivo no sentido de sua atuação, pois está direcionado a regiões onde hajam potencialidades (mão-de-obra especializada e mais barata) mais propícias ao seu desenvolvimento, constatando-se o seu fortalecimento frente ao trabalho (relação capital/trabalho); neste contexto histórico, o Partido Político, a Classe Social e o Sindicato, por exemplo, não se apresentam mais eficientes como formas de organização social diante dos avanços desse capital que tem no informacionalismo as ferramentas necessárias para se tornar global. Para Castells, a Identidade (gênero, étnica, religiosa) é hoje a principal fonte de significado, definindo regras de conduta (lembrando Weber) no sentido de possibilitar sociabilidade num mundo que está cada vez mais polarizado entre a *Rede e o Ser*.

A sociedade em rede é capitalista e apresenta novas ferramentas de cunho tecnológico informacional, morfologicamente configurada por vários agentes ligados fisicamente pela microeletrônica da informação, porém com uma conexão de sentido simbolicamente definida por tais agentes – segundo interesses definidos, sejam econômicos ou sociais.

Educação e Universidade, de Anísio Teixeira. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.

*Rubens de Oliveira Martins**

Neste ano comemora-se o centenário do nascimento de Anísio Spínola Teixeira, baiano de Catité e um dos mais importantes pensadores da educação nacional. Após seu bacharelado em Direito, concluído em 1922, na Universidade do Rio de Janeiro, iniciou sua vida pública em 1924, tendo sido Inspetor-Geral do Ensino da Bahia, docente de Filosofia e História da Educação na Escola Normal de Salvador (1928), Diretor do Departamento de Instrução Pública do Distrito Federal (1931-35), signatário do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), Secretário de Educação e Saúde do Estado da Bahia (1947-51), Secretário geral da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — CAPES (1951-64), Diretor do INEP (1952-64), membro do Conselho Federal de Educação (1962-68) e reitor da Universidade de Brasília (1963-64).

Este vasto currículo sintetiza uma vida dedicada à educação e principalmente à escola pública, tendo dedicado a este tema também várias publicações. A Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro vem oportunamente reeditar¹ as obras completas deste educador em uma coleção de cinco volumes que apresentam suas principais idéias. No volume *Educação não é privilégio*, Anísio discute o aspecto formal e regulado oficialmente característico da educação em nosso país, defendendo que “... a educação não é assunto de lei, mas da experiência e da ciência”; em *Educação é um direito*, o debate

* Rubens de Oliveira Martins é mestre em Sociologia pela F.F.L.C.H. da USP e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UnB

O trabalho da reedição das obras de Anísio Teixeira pela Editora da UFRJ iniciou-se em 1997, tendo sido publicadas novas edições anualmente desde então. Na última Bienal Internacional do Livro de São Paulo, realizada entre 29 de abril e 7 de maio de 2000, esta coleção foi um dos destaques do estande das editoras universitárias.

está centrado nas relações entre Estado e democracia no Brasil, preocupando-se com a temática da autonomia dos sistemas estaduais de educação frente ao governo federal; em *Educação para a democracia*, congregam-se textos relativos ao problema da administração escolar em seus diversos níveis, refletindo sobre temas como infra-estrutura material e humana até questões de financiamento da educação; o volume *Educação no Brasil*, reúne diversos artigos sobre o debate educacional no Brasil, com destaque para sua participação nas discussões quando da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1961; finalmente, o quinto volume desta coleção, *Educação e Universidade* vem refletir sobre alguns temas da educação superior no Brasil.

É sobre este último volume que iremos nos deter nesta resenha, uma vez que os debates sobre educação superior no Brasil têm se mostrado cada vez mais frequentes e adquirindo importância fundamental, no que se refere ao papel da universidade, sua autonomia, os sistemas de acesso, as reformas curriculares, as novas modalidades de oferta de cursos trazidas pela LDB de 1996, a expansão do sistema público e privado, a integração com a extensão e a pesquisa, enfim, uma miríade de temas complexo, que acreditamos poder serem iluminados pela releitura das idéias de Anísio Teixeira.

A ligação de Anísio Teixeira com o tema da educação superior vem desde sua experiência com a implantação da Universidade do Distrito Federal (UDF), em 1935, com um modelo diferenciado, que apresentava como novidade a idéia de formação de professores em nível superior. Seu ideal de universidade afastava-se da idéia de escolas superiores isoladas, entendendo que somente por um modelo integrado de conhecimento seria possível escapar a um saber instrumental e tecnicista, a fim de atingir uma educação superior como educação para a cidadania e para a democracia. Assim, coerente com esta postura, na década de 60 aparece, ao lado de Darcy Ribeiro, como um dos idealizadores da Universidade de Brasília, instituída em 1961. Novamente tratava-se de uma iniciativa modernizadora, de uma instituição que pretendia a integração entre ensino e pesquisa, com a implantação progressiva da pós-graduação, incluindo ainda a retomada de seu projeto de incentivar uma formação de profissionais para o magistério que considerasse a preparação teórica e aplicada para esta tarefa.

Ao longo dos artigos reunidos neste volume, ainda que reconheçamos no autor uma certa concepção funcionalista ou mesmo evolucionista, como por exemplo no uso freqüente do adjetivo “civilizador” para a universidade, procuramos ressaltar a dimensão em que a entende como instituição capaz de libertar o pensamento e os homens dos dogmas e instituições tradicionais, permitindo o desenvolvimento da cultura definidora de uma sociedade e seu povo. Para

além da simples transmissão ou conservação de conhecimentos, trata-se de uma instituição responsável pela manutenção de “uma atmosfera de saber para preparar o homem que o serve e o desenvolve” (p.35) Neste sentido faz a crítica àquelas escolas de viés unicamente prático, em cujo processo de formação não disseminam o pensamento crítico. A liberdade emerge como ideal e como condição inerente à sua natureza.

A integração entre saber teórico e saber prático dá a tônica à defesa de seu projeto de Escolas de Educação em nível superior, por meio da consagrada analogia entre a prática docente e a prática médica, a partir da idéia de que ambas exigiriam “ciência e arte” (p.46). A crítica que se apresenta ao modelo vigente seria a da necessidade de superação de um saber puramente informativo, baseado na repetição de conteúdos desconectados da vida concreta, que tem servido apenas para a manutenção da mediocridade. Ao lado disso, a utilização reiterada de metáforas bélicas, demonstra o grau de preocupação do autor quanto ao enfrentamento deste grave problema, principalmente num contexto de ampliação vertiginosa das demandas escolares de nível fundamental e médio. Somente uma solução estratégica e planejada seria capaz de dar conta da formação de quadros docentes capazes de superar tal situação. E, de novo, é na universidade que se encontraria tal possibilidade.

Outro ponto abordado por Anísio Teixeira nestes textos é a questão da autonomia universitária, cujos debates permanecem pertinentes até os dias de hoje. O autor faz uma defesa coerente da necessidade de uma real autonomia orçamentária das universidades públicas, além de criticar o ímpeto legislador do executivo em matéria de portarias e resoluções que acabam por restringir até mesmo a autonomia didático-pedagógica destas instituições. Ao situar a questão da autonomia dentro do quadro mais abrangente das condições da própria sociedade e de suas determinações políticas, pode-se entender os limites colocados a cada momento para o desenvolvimento deste debate e para a implementação de uma autonomia verdadeira. O exercício daquela liberdade entendida como necessária à universidade depende então das possibilidades de experiências e de práticas democráticas mais desenvolvidas, sempre sob o signo da responsabilidade:

Se a missão da universidade é contribuir para o desenvolvimento econômico da sociedade, o exemplo de sua organização e de seu método de trabalho, autônomos e responsáveis, será sua grande contribuição à reconstrução democrática dessa mesma sociedade.
(p. 81)

Trata-se aqui de um processo de avanços e recuos que determinam um aprendizado, da sociedade e da própria universidade, que deverá saber assu-

mir os problemas novos oriundos da autonomia. A atualidade destas reflexões apresenta-se no fato de estar em debate um novo projeto de autonomia universitária, com base no texto constitucional e na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, onde as questões como autonomia financeira e didático-pedagógica reaparecem em sua forma moderna, com a participação de novas composições de força entre governo e universidades, e o debate se renova em torno da definição de um modelo de universidade pública menos dependente da regulação central do MEC, com orçamento próprio condizente com suas necessidades e autonomia real para decidir sua melhor alocação.

Integrando as questões precedentes em uma análise histórica de longo alcance sobre as formas de construção da universidade no Brasil, o autor vai identificar uma série de problemas que se mostram como permanecendo profundamente atuais para nós, entre eles: a herança de uma tradição cultural estranha ao nosso país; as resistências internas à mudanças; a persistência de um caráter tecnicista e de escolas isoladas; a concentração da expansão de cursos em áreas tradicionais (como a medicina, a engenharia e o direito – e modernamente também na administração de empresas); o isolamento entre os institutos; o isolamento da universidade em relação à sociedade e suas demandas; os métodos de ensino anacrônicos; os conteúdos curriculares defasados e enciclopédicos; a desvalorização das licenciaturas.

Uma análise desta lista provisória é capaz de revelar de imediato a pertinência das preocupações do autor, sua importância e atualidade. Ao mesmo tempo nos convida a refletir sobre as diferentes origens de tais problemas, tanto de ordem externa, dependentes então de políticas governamentais responsáveis e democráticas, como de ordem interna, que exigiriam a superação das políticas corporativas de “feudos” de poder acadêmico na estrutura autonomizada da organização universitária, descolada da sociedade e portanto deslegitimada.

Finalmente, se as idéias vanguardistas de Anísio Teixeira, em 1935, a respeito da necessidade da formação de professores em nível superior, acabaram sendo podadas quando da incorporação da Universidade do Distrito Federal à Universidade do Brasil, elas hoje ressurgem com toda força a partir do disposto na Lei 9.394/96², tomando-se a preocupação central da atual política do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação.³ E mais que

² O artigo 62 da LDB define que os professores da educação básica deverão ser formados em nível superior.

³ No final de 1999 o Conselho Nacional de Educação publicou a Resolução 1/99 que dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação como o *locus* da formação de professores em nível superior, reorganizando também as licenciaturas com uma carga horária de 3200h,

nunca é preciso voltar ao mestre para situar-se com clareza neste processo, a fim de tornar concreto o propósito de seu autor, qual seja, a construção de um “círculo virtuoso” que permitisse ampliar a capacidade de intervenção qualificada nos debates democráticos dos problemas de nossa educação superior.

sendo 800h de atividades práticas. Em dezembro de 1999, foi publicado o Decreto 3.276 que define a nova filosofia da formação de professores para a educação básica. Em 5 de maio deste ano, o Ministério da Educação encaminhou ao CNE uma proposta de diretrizes gerais para a formação de professores para a educação básica.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

I. Tipo de colaboração aceita pela revista

Trabalhos originais em Sociologia e áreas conexas que digam respeito à relação Sociedade/Estado no contexto da atualidade brasileira e que se enquadrem nas seguintes categorias:

1. Artigos resultantes de pesquisa científica na área de Ciências Sociais.
2. Discussões teóricas levando ao questionamento de modelos existentes e à elaboração de hipóteses para pesquisas futuras.
3. Revisões críticas (resenhas, ensaios bibliográficos) de literatura relativa a assuntos de interesse para o desenvolvimento da Sociologia.

II. Apreciação pela comissão editorial

1. Os trabalhos enviados serão apreciados pela comissão editorial que poderá fazer uso de Consultores, caso não disponha de especialista na área abordada no artigo. Os autores serão notificados da aceitação ou recusa de seus artigos.

2. Eventuais sugestões de modificações de estrutura e/ou conteúdo que se façam necessárias deverão ser notificadas ao autor, que se encarregará de fazê-las no prazo máximo de um mês.

3. Não serão permitidos acréscimos ou modificações depois que os textos tiverem sido encaminhados à gráfica.

III. Forma de apresentação dos originais

1. Os artigos deverão ser enviados em disquetes acompanhados de três cópias, em espaço duplo, não excedendo trinta laudas.

2. Os artigos deverão ser acompanhados de um resumo em Português, com tradução em Inglês e Francês, que sintetize os propósitos, métodos e principais conclusões, assim como de dados sobre o autor (instituição, cargo, áreas de interesse, últimas publicações, etc.). Selecionar ainda 5 palavras-chave do texto.

3. As notas, que devem ser de natureza substantiva (não bibliográfica) e reduzidas ao mínimo necessário, deverão ser incluídas no final do documento. As menções a autores no correr do texto devem subordinar-se à forma (autor, data, página).

4. A bibliografia será apresentada ao final do texto, em ordem alfabética pelo último sobrenome do autor, de acordo com as normas usuais. Exemplos:

- Em caso de livro:

Vovelle, Michel. (1987) *Ideologias e Mentalidades*. São Paulo: Brasiliense.

- Em caso de artigo:

Rouanet, Bárbara Freitag. (1998) "Urbanização no Portugal de hoje: o caso de Lisboa".

Sociedade e Estado Vol. XIII, VI, n.º 1: 160-187.

- Em caso de coletânea:

Oliveira, Lúcia Lippi. (1990) "A Institucionalização do Ensino de Ciências Sociais" in H. Bomeny e P. Binman. (orgs.), *As Assim Chamadas Ciências Sociais: Formação do Cientista Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Uerj/Relume Dumará.

- Em caso de teses:

Santos, Marisa Veloso Motta. (1991) *Patrimônio Histórico e Artístico Nacional: O mapeamento de uma formação discursiva*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília.

IV. O autor principal de cada artigo receberá três exemplares da revista na qual seu artigo foi publicado.

**PRÓXIMO NÚMERO TEMÁTICO DA
REVISTA SOCIEDADE E ESTADO**

CULTURA

**Revista Sociedade e Estado
Departamento de Sociologia
Universidade de Brasília
ICC - Ala Norte
70910-900 - Brasília - DF**

Tel. (61xxx) 273-6571/307-2389

Fax: (61xxx) 347-3663

E-mail: sol@unb.br.

Arabela Campos Oliven **Universidades em contraste: Argentina e Brasil**

Ricardo Chaves de Rezende Martins **A pós-graduação no Brasil: situação e perspectivas**

Inaiá Maria Moreira de Carvalho **A descentralização da educação**
e Robert Evan Verhine

Alceu F. Ferraro **Alfabetizar é escolarizar**

Maria Zélia Borba Rocha **Espaço urbano, escola e desigualdade social**

Márcia Lopes Reis **Uma nova leitura da função social da escola no processo de
formação da nação na América Latina**



EDITORA

UnB

Programa de Apoio a Publicações Científicas

MCT



CNPq



finep