

# Poder, política e educação

*Paul Singer*

Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo

*Conferência de abertura da XVIII Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, outubro de 1995.*

## **O grande debate educacional hoje**

Mais do que nunca, a educação está hoje em debate, no Brasil e em todo do mundo. O universo dos educadores, educandos, administradores de aparelhos educacionais, políticos e gestores públicos está dividido e polarizado em duas visões opostas dos fins da educação e de como atingi-los. Os dois lados são entusiásticos defensores da educação, que consideram importantíssima. Mas, além disso, quase nada têm em comum. A sua caracterização, a seguir, deliberadamente acentua as diferenças, mesmo sabendo que devem existir muitos que se posicionam de forma menos extremada. É que as diferenças permitem compreender melhor o teor do debate e ajudam a dele participar.

Vamos chamar a primeira posição de *civil democrática*, porque ela encara a educação em geral e a escolar em particular como processo de formação cidadã, tendo em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. Essa visão da educação centra-se no educando e em particular no educando das classes desprivilegiadas ou não-proprietárias.

O grande propósito da educação seria proporcionar ao filho das classes trabalhadoras a consciência, portanto a motivação (além de instrumentos intelectuais), que lhe permita o engajamento em movimentos coletivos visando tornar a sociedade mais livre e igualitária. É óbvio que a educação escolar também deveria cumprir muitos outros propósitos, que poderiam ser resumidos na habilitação do indivíduo a se inserir de forma adequada na vida adulta: profissional, familiar, esportiva, artística, etc.

A visão civil democrática da educação não vê contradição entre a formação do cidadão e a formação do profissional, da futura mãe ou pai de família, do esportista, do artista e assim por diante. O laço que une os procedimentos educativos é o respeito e a preocupação pela autonomia do educando, portanto, pela autoformação de sua consciência e pela sua gradativa capacitação para se libertar da tutela do educador e poder prosseguir, sozinho ou em companhia de seus pares, sua auto-educação. A ênfase, nessa visão, é num tipo de relação entre educador e educando em que o primeiro conduz o segundo por vias que vão sendo determinadas cada

vez mais pelo último. Há muita discussão, evidentemente, sobre como se deve constituir essa relação, mas o que une todos os que compartilham essa visão é a idéia de que toda criança deseja “naturalmente” aprender e que esse desejo deve ser respeitado e alimentado. O limite desse respeito pela individualidade do educando é dado pelas necessidades e interesses dos demais — educandos, educadores, pais e familiares etc. —, o que exige *disciplina*, outro tópico controverso.

O que se contrapõe a essa visão é a que denominarei *produtivista*. Esta concebe a educação sobretudo escolar como preparação dos indivíduos para o ingresso, da melhor forma possível, na divisão social do trabalho. Não custa repetir que também a visão produtivista não despreza outros propósitos do processo educacional, mas enfatiza o que é chamado pelos economistas de *acumulação de capital humano*. Cada indivíduo é encarado como tendo capacidade produtiva potencial, cujo desenvolvimento exige esforço tanto do próprio como de seus instrutores e familiares. Esse esforço se traduz num custo, que pode ser formulado em termos pecuniários e representa o valor do capital humano de que dispõe cada indivíduo. Esse capital humano provém não apenas da educação escolar mas também de cuidados com a saúde e outros que contribuem para desenvolver a capacidade produtiva do indivíduo.

Educar seria primordialmente isto: instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível. Cumpre atentar para o pressuposto crucial dessa visão: o de que a vantagem *individual*, que se traduz em ganho elevado e outras condições favoráveis de usufruto material, é simultaneamente *social*. O bem-estar de todos é o resultante da soma dos ganhos individuais, que, em um mercado de trabalho livre e concorrencial, são proporcionais ao capital humano acumulado em cada um dos indivíduos. Em outras palavras, a educação promove o aumento da produtividade, que seria o fator mais importante para elevar o produto social e dessa maneira eliminar a pobreza.

As duas visões valorizam a educação como meio de melhorar a sociedade, acentuando determinados efeitos daquela. Mas as concepções de como a sociedade e a economia funcionam, que subjazem a cada visão, são muito diversas e se integram em legados ideológicos opostos. Cumpre observar que há outras visões de educação além das duas aqui esquematizadas, mas que porém são atualmente ofuscadas pelo grande debate em andamento. Para compreender esse debate, cumpre retornar às origens das visões em confronto.

### **A exigência democrática da educação universal**

A visão civil democrática da educação decorre do grande movimento pela igualdade dos dois últimos séculos, que culminou na batalha pelo sufrágio universal, da qual resultou a democracia moderna. Convém diferenciar aqui a ideologia democrática da liberal. Esta confinava a igualdade entre os cidadãos aos resultados da competição no mercado. Os homens (mas não as mulheres) deviam ser iguais em direitos jurídicos, para poderem competir nos mercados, porém nada deveria reduzir a desigualdade “natural” entre ganhadores e perdedores. Sendo justas as regras do jogo do mercado, que constituiriam a *liberdade perfeita* de Adam Smith, qualquer interferência nos resultados reduziria o sagrado direito à liberdade. A premissa era a de que os ganhadores obtêm a preferência dos compradores por servi-los melhor e utilizam com mais parcimônia e sabedoria o excedente de renda a que fazem jus. Transferir dos ganhadores aos perdedores parte desse excedente, além de injusto, piora a utilização do excedente com prejuízo para toda a sociedade. Pior ainda, desincentiva os ganhadores, ao privá-los de seu prêmio, e também os perdedores, ao anular suas perdas.

A ideologia democrática parte de premissas diferentes. Coloca igualdade e liberdade no mesmo pé e nega a legitimidade dos resultados do jogo do mercado pelo fato de a sociedade capitalista estar

dividida em classes, que agrupam de um lado os proprietários de capital e do outro os que são obrigados a ganhar a vida com seu trabalho. De acordo com essa ideologia, os detentores do capital entram no mercado com vantagens decisivas em relação aos trabalhadores, que dependem dos primeiros para poder participar da produção social. Perdedores e ganhadores, portanto, já estão predeterminados e, se nada for feito para atenuar as diferenças entre eles, estas tendem a se aprofundar. Daí as reivindicações democráticas de universalização não apenas dos direitos políticos de votar e ser votado mas também do acesso à educação e ao seguro social de saúde, de velhice, de morte, de acidentes de trabalho e de desemprego.

A demanda de acesso universal à educação escolar tinha como propósitos principais capacitar as crianças, sobretudo das camadas mais desprivilegiadas, a exercer plenamente os direitos políticos que a conquista do sufrágio universal lhes proporcionava, bem como dar acesso a essas camadas a oportunidades culturais e profissionais que exigem escolarização. Convém lembrar que, nos albores da democracia, o ensino universitário era explicitamente elitista e era exigido para o exercício das chamadas profissões liberais, que gozavam de nível relativamente elevado de ganho e grande prestígio social. Foram as feministas que lideraram boa parte das grandes lutas tanto pelo sufrágio universal como pela educação universal, que naturalmente tinha de ser gratuita e, portanto, pública.

### **O liberalismo em face da democracia**

Existe hoje uma tendência a minimizar as diferenças entre liberalismo e democracia, cunhando-se a expressão liberal-democracia ou democracia liberal. Essa tendência correspondeu a uma realidade histórica, que durou de certo modo da década de 30 à década de 60 deste século. Nesse período, a resistência liberal à democracia cedeu e grande parte das correntes mais conservadoras, que tinham o liberalismo clássico como bandeira, acabou acei-

tando as principais conquistas democráticas. Pelo que sabemos, nenhum país em que o sufrágio universal foi implantado voltou atrás e restaurou o sufrágio censitário. (Regimes democráticos foram muitas vezes derrubados e substituídos por ditaduras, em que não se votava ou as eleições eram farças, mas isso não significava um retorno ao liberalismo pré-democrático.) Era correto então caracterizar a direita antifascista como *liberal democrática*.

Foi durante esse período que, ao menos nos países capitalistas adiantados, parte importante da plataforma democrática se tornou realidade, principalmente sob a forma do Estado de bem-estar social. E foi no âmbito deste que a universalização da educação escolar, sob a forma de ensino público, foi implantada num importante número de países. A geração atual de adultos, nos países do Primeiro Mundo, foi possivelmente a primeira que teve realmente acesso universal ao ensino básico. Governos conservadores (liberal-democratas) contribuíram, ao lado de governos social-democratas ou trabalhistas, para que isso fosse logrado.

Na realidade, a fusão do liberalismo com a democracia, que em meados deste século parecia um fato consumado e irreversível, foi revertida pelo ressurgimento de forte onda liberal anti-democrática, que tomou o nome de *neoliberalismo*. Essa reversão foi, é bom dizer desde logo, parcial. A adesão ao sufrágio universal foi mantida, mas o apoio às outras conquistas democráticas, no campo da seguridade social e da educação universal, foi retirado. Portanto, as referências à liberal-democracia devem ser hoje fortemente qualificadas. As principais correntes de direita não-autoritária, a partir de meados da década de 70, deram uma volta de 180° e se tornaram neoliberais, retornando sob muitos aspectos à postura ideológica que tinham tido no século passado.

### **A crítica neoliberal aos serviços sociais do Estado**

A visão produtivista da educação se origina da crítica neoliberal aos serviços sociais do Estado. Os

principais pontos dessa crítica têm sido os seguintes:

> Paternalismo. Serviços sociais como auxílio aos desempregados, às mães solteiras, às famílias numerosas oferecem incentivos aos beneficiários para que reiterem comportamentos que os levaram a essa condição. Assim, os desempregados tendem a permanecer desempregados, moças solteiras são estimuladas a engravidar, famílias com muitos filhos tendem a se multiplicar.

> Ineficiência. O seguro social, para não estimular a simulação de situações falsas de necessidade, requer um extenso aparelho de controle e acompanhamento, o qual acaba absorvendo uma parcela desmedida dos recursos destinados ao seguro. Além disso, a organização de serviços sociais *públicos* não apresenta qualquer incentivo ao aumento da produtividade dos funcionários ou da eficiência no uso dos recursos. Em consequência, os aparelhos de prestação de serviços sociais apresentariam quase sempre excesso de empregados e desperdício de recursos.

> Corporativismo. Os profissionais dos serviços sociais do Estado têm interesse na ampliação dos aparelhos em que atuam e por isso se aliam às clientelas desses serviços para pressionar o poder público no sentido de ampliar os referidos serviços e aumentar as dotações orçamentárias que os sustentam. A crise fiscal do Estado, diagnosticada pelo neoliberalismo como raiz da estagflação, que tem afetado as economias capitalistas nos últimos vinte anos, seria o resultado de tais mazelas.

A visão produtivista propõe reformar o ensino público seguindo-se linhas decorrentes dessas críticas. O paternalismo seria o resultado da gratuidade do ensino: como o aluno e sua família nada pagam, eles não têm incentivo para melhorar o aproveitamento do primeiro e evitar que repita de ano. A gratuidade também torna o aluno passivo perante a má qualidade do ensino. Para evitar esses males, o ensino deveria se tornar pago ou ao

menos competitivo. A reforma escolar chilena é muitas vezes citada como modelo: o Estado concede bolsas aos estudantes, que têm liberdade de escolher sua escola. Espera-se que a competição entre escolas públicas e privadas pelas bolsas leve ao aumento da qualidade.

Na visão produtivista, o ensino público não atende, por falta de estímulo, as necessidades da demanda por trabalho. A proposta que formula é de que a rede escolar esteja sujeita às regras do mercado, de modo que os diretores e os professores tenham interesse em formar ganhadores, pois esta seria a melhor forma de eles próprios ganharem o jogo concorrencial. Cada escola seria julgada pelo “mercado”, isto é, pelos alunos ou seus pais, em função da qualidade de seu produto, avaliada pelo maior ou menor êxito dos seus ex-estudantes na vida econômica e social. E a escola avaliaria seus professores pelos mesmos critérios.

Espera-se da implementação desse tipo de reformas que o ensino escolar melhore de qualidade e baixe de custo, seja para os indivíduos seja para o Estado. A visão produtivista não é contrária à universalidade da educação, mas prefere que ela resulte da livre preferência dos indivíduos em vez de coerção legal, amparada em ampla oferta de vagas gratuitas no ensino público. O que fundamenta esse tipo de proposta é a idéia de que a competição em mercado é o melhor meio para promover a eficiência, ou seja, a combinação de qualidade com baixo custo, com pleno respeito à liberdade de opção de cada indivíduo.

### **A crise do Estado de bem-estar social**

Já é tempo agora de colocar esse debate, que é fundamental para os destinos da educação, em seu contexto. Como ficou claro, ele surge como resultado da reviravolta neoliberal, que no campo do ensino passou a sustentar uma alternativa à escola pública gratuita e obrigatória, que até então (década de 70) só tinha contra si os que favoreciam o ensino confessional. Coincidindo com essa reviravolta, o Estado de bem-estar social entrou em crise nos

principais países do Primeiro Mundo. Embora possa parecer que essa crise tenha sido provocada pela chegada do neoliberalismo ao poder na Grã-Bretanha (Tatcher, 1979), nos EUA (Reagan, 1981) e em seguida em outros países, tudo indica que a causalidade foi inversa. A crise do Estado de bem-estar se manifesta antes, desde meados da década de 70, e foi ela que provavelmente preparou o terreno para a ascensão do neoliberalismo.

O fato fundamental é que por volta de 1974, com o primeiro choque do petróleo, se encerrou um período histórico conhecido como o dos *anos dourados do capitalismo*, caracterizado por taxas elevadas, historicamente as mais altas, de crescimento da produção e da produtividade, por pleno emprego e intenso aumento do consumo. Esse período se iniciou com o fim da Segunda Guerra Mundial, e nele se operou, nos países capitalistas adiantados, uma transformação fundamental: as classes trabalhadoras foram arrancadas de sua pobreza ancestral e passaram a usufruir níveis de consumo (inclusive de escolaridade) comparáveis aos das classes até então privilegiadas. Obviamente os gastos e os investimentos sociais, que constituíam o Estado de bem-estar social, foram extremamente importantes para esta transformação.

O encerramento dos anos dourados mudou tudo isso: o crescimento da produção e da produtividade caiu a níveis muito mais baixos, sendo periodicamente interrompido por recessões mais longas e severas; o desemprego voltou cada vez mais até atingir níveis acima de 10% em grande número de nações industrializadas. Finalmente, a piora do desempenho econômico limitou a arrecadação tributária; as reformas neoliberais, que reduziram impostos que recaíam sobre as camadas mais ricas, contribuíram para o crescimento dos déficits nas contas públicas, ao mesmo tempo em que pressões inflacionárias, desconhecidas em épocas de paz nos países adiantados, levavam pânico aos meios empresariais. E partiu desses meios e de seus intelectuais orgânicos a denúncia dos serviços sociais do Estado, caracterizando efetivamente a crise do Estado de bem-estar social.

A crítica neoliberal explicitou uma crise que a mudança econômica tinha causado. O fato é que nos anos dourados o extraordinário dinamismo da economia tinha tornado o encargo representado pelos serviços sociais bastante leve. O pleno emprego reduzira ao mínimo o gasto com auxílio aos desempregados. O peso das aposentadorias era contrabalançado pela entrada maciça de jovens da geração do *baby boom* (termo cunhado em referência à alta das taxas de natalidade nas primeiras décadas de pós-guerra) no mercado de trabalho. A redução da jornada e a melhoria das condições de trabalho possivelmente reduziram os riscos à saúde e à vida, do que dá testemunha a persistente queda da mortalidade no período.

Tudo isso mudou para pior, a partir de meados da década de 70. O aumento do desemprego, a redução do número de jovens e a enorme dificuldade para encontrarem emprego, a piora das condições de saúde, com o aumento da violência e do consumo de drogas, tudo isso expandiu fortemente o gasto com os serviços sociais do Estado, agravando o efeito deficitário da contração da receita tributária. Dados interessantes são oferecidos por S. Bodington, M. George e J. Michaelson (1986, p. 211), que citam resultados de pesquisas do dr. Harvey Brenner e equipe, da Universidade John Hopkins em Baltimore: um aumento de 1% na taxa de desemprego por seis anos está correlacionado a um aumento de 36.887 mortes prematuras e outros aumentos significativos de enfermidades. Pesquisa semelhante na Grã-Bretanha mostra que um milhão de desempregados a mais eleva em 50 mil o número de admissões em hospitais de doenças mentais num período de cinco anos e causa 50 mil óbitos adicionais. Os custos públicos desses efeitos somam cerca de um bilhão de libras.

É claro que a crise do Estado de bem-estar social, induzida pela piora do desempenho econômico, foi em seguida fortemente agravada pelos cortes de verbas para os serviços sociais (inclusive ensino) que as políticas de ajuste estrutural passaram a impor. Nos países com governos neoliberais, o

aumento da demanda pelos serviços sociais do Estado foi respondido com a restrição de recursos para os mesmos, o que só podia resultar em déficits de atendimento, em congestionamentos dos equipamentos e finalmente em perda brutal de qualidade dos serviços prestados. Ficou evidente para a opinião pública que os serviços sociais do Estado estavam deixando de corresponder às necessidades e portanto precisavam de ser reformados. E o neoliberalismo estava com propostas prontas de reformas, o que originou o presente debate na área de educação e outros análogos em outras áreas.

No Brasil, não chegou a se institucionalizar um “Estado de bem-estar social” no nível alcançado no Primeiro Mundo, mas os seus fundamentos estavam sendo desenvolvidos, desde a década de 30 até a década de 70, em ritmo crescente. Durante o “milagre econômico” (1968-1976), sistemas abrangentes, tendentes à universalidade, de ensino básico, saúde e previdência foram criados. A partir da recessão de 1981-1983, a pior já registrada em nossa história, todos esses sistemas entraram em crise. O aumento brutal do desemprego levou finalmente à criação de um seguro-desemprego, mas com abrangência tão restrita que ficou mais como testemunha do esgotamento prematuro do modelo. O aumento da demanda por serviços de saúde pública, assim como de vagas escolares na rede pública, foi respondido com cortes sucessivos de verbas para essas atividades. O que resultou não em encolhimento da rede ou dos equipamentos que a compõem, mas em arrocho brutal dos salários dos profissionais: professores, médicos, enfermeiras, etc.

Os acontecimentos dos últimos anos deixam claro que, sem a recuperação do crescimento econômico e do equilíbrio orçamentário, nos três níveis de governo, a solução da crise dos serviços sociais do Estado fica impossível. Em 1989 entrou em vigor a Constituição de 1988, que transferiu recursos fiscais da União a estados e sobretudo a municípios. Conseqüentemente, nos anos seguintes, os serviços sociais dependentes de recursos federais e estaduais entraram quase em colapso, ao passo que os que dependiam de erários municipais foram preservados

e, onde os novos governos municipais priorizaram tais serviços, eles puderam ampliar o atendimento e elevar a qualidade. Em muitas capitais estaduais, o pessoal de educação e de saúde, quando empregado pela municipalidade, ganhava algo como o dobro do que era pago pelo Estado. Ficou claro que a deterioração dos serviços sociais relacionava-se à dependência de níveis de governo em crise fiscal. Tal deterioração não atingiu, obviamente, os serviços sociais cuja base material pôde ser preservada.

A despeito disso, a crise do Estado de bem-estar, no Brasil, bem como provavelmente em outros países, não poderá ser resolvida apenas mediante a restauração dos recursos que o financiam. A nova etapa em que entrou o capitalismo, com a Terceira Revolução Industrial, criou novas circunstâncias e necessidades diferentes das que inspiraram os serviços sociais públicos, projetados e instalados no período dos anos dourados. Além da forte desaceleração do crescimento e do ressurgimento brutal do desemprego, a atual etapa trouxe novas formas de exclusão social, que tornam a crise do Estado de bem-estar social de certa forma *estrutural*. Além da necessidade de reabilitá-lo materialmente, ele terá de ser realmente reformado, ou no sentido das propostas neoliberais ou em outro sentido, em consonância com uma visão mais estrutural e coletiva da sociedade e da economia.

### **A exclusão social decorrente da Terceira Revolução Industrial e da globalização econômica**

A aplicação da tecnologia decorrente da microeletrônica suscitou a criação de novos ramos de produção, na área de informática — *hardware* (equipamentos) e *software* (programas) — e de telemática, com significativa expansão de postos de trabalho, dos quais alguns exigem habilidades especiais cuja obtenção se dá apenas em graus elevados de escolaridade. Ao mesmo tempo, a aplicação dos computadores ao projeto e à produção eliminou grande quantidade de postos de trabalho ocupados por operários semi-qualificados. A per-

da líquida de empregos é mais do que compensada pela multiplicação de unidades prestadoras de serviços, desde redes de *fast food*, videolocadoras, lojas de conveniência, agências de viagem (dada a enorme expansão do turismo) até academias de ginástica, clínicas alternativas, centros de cultos e o que mais se possa imaginar.

A contração de postos de trabalho é apenas aparente. O que está desaparecendo é o emprego padrão de antes, com carteira assinada, seguro saúde e perspectiva de carreira. São as relações de produção que estão mudando. Nas grandes empresas o emprego se contrai em termos absolutos e se diferencia entre um núcleo vital de empregados altamente qualificados, estáveis, bem remunerados e com perspectiva de carreira e uma grande periferia de empregados pouco qualificados, facilmente substituíveis, que pode ser ocupada por mulheres e estagiários em tempo parcial e sem registro ou por pessoal subcontratado de empresas fornecedoras de mão-de-obra. Nas pequenas empresas, que se multiplicam inclusive pela difusão do franqueamento, o núcleo é formado pelo dono ou pelos sócios e a periferia por trabalhadores *terceirizados*, com o *status* de prestadores de serviços ou de empregados sem registro. De uma forma geral, uma massa crescente de empregos está mergulhando na informalidade, escapando dos efeitos da legislação do trabalho.

O resultado dessa evolução é o crescimento incessante da exclusão social. A massa de autônomos, pretensos ou verdadeiros, não está sujeita à limitação da jornada de trabalho fixada pela legislação e pelos acordos coletivos de trabalho. Como em geral ganham por tempo de serviço ou por produção, eles têm todo incentivo para prolongar ao máximo o seu trabalho, o que evidentemente agrava o desemprego. Marx já escrevia há 130 anos que muitos deixavam de ter trabalho porque o capital obrigava aos outros a trabalhar demais. Ele julgava que a limitação legal da jornada de trabalho poderia ao menos atenuar essa contradição. Mas como as relações de produção, estimuladas pela nova etapa tecnológica, não se sujeitam à legislação, o mercado de trabalho retorna às condições do século passado...

A globalização do capital tem efeitos semelhantes. Esforços persistentes das nações capitalistas adiantadas, lideradas pelos EUA, ao longo dos últimos cinquenta anos conseguiram revogar os controles governamentais sobre a movimentação internacional tanto de mercadorias como de capitais. Criaram-se assim, aos poucos, mercados verdadeiramente globais tanto de produtos como de transações financeiras. Só a movimentação do trabalho continuou cerceada, pois continuam em vigor as restrições erguidas desde a crise da década de 30 à migração internacional. O Primeiro Mundo, que seria o alvo natural de vastas correntes migratórias vindas do Leste europeu e asiático, do Sudoeste latino-americano e do Sul africano, continua cerrado e cerrando-se cada vez mais ao que este mundo privilegiado enxerga como hordas de bárbaros.

Mas a lógica mostra que se o capital e os produtos do capital dispõem de mercados globais, nada pode impedir de que se estabeleça também um mercado global de trabalho *virtual*. Só que nesse mercado, estando a oferta imobilizada, é a procura que se movimenta. E é ao que estamos assistindo. O capital em quantidades crescentes percorre o mundo inteiro à procura de condições vantajosas de inversão, o que significa acima de tudo mão-de-obra capacitada e barata. O capital abandona os países e as regiões em que os trabalhadores estão fortemente organizados, têm direitos reconhecidos em lei e recursos para fazê-los serem respeitados pelos empregadores. E penetra nos países e regiões em que o desemprego estrutural é grande e a organização sindical é débil, onde a legislação do trabalho é parca ou pode ser ignorada.

A globalização livrou o capital industrial da necessidade de se localizar perto dos grandes mercados para seus produtos. E o progresso técnico barateou o transporte, permitindo que bens produzidos nos antípodas possam competir com outros produzidos na vizinhança. Como resultado, surge forte tendência à homogeneização das condições de compra e venda de força de trabalho em âmbito mundial. No mundo industrializado, o emprego manufatureiro se contrai e os salários dos trabalha-

dores de linha despencam, ao passo que, nos países chamados *recém-industrializados* (dos quais o Brasil foi um dos primeiros), a atividade industrial para a exportação se multiplica, assim como o emprego industrial, possivelmente com tendência ascendente do nível salarial.

É preciso advertir que a globalização é bastante recente e suas potencialidades recém começaram a ser exploradas. (Por exemplo: a grande reserva de força de trabalho barata está nos gigantes asiáticos — China, Índia, Indonésia — e mal começou a ser integrada na nova economia global.) Mas já foi suficiente para ocasionar sensível perda de empregos industriais no Primeiro Mundo, onde a massa salarial se polariza visivelmente entre uma minoria de posições muito bem pagas e uma maioria de novos pobres. A projeção dessas tendências para o futuro lança uma luz sinistra sobre as perspectivas de progresso social e aprofundamento da democracia nessas nações.

E a América Latina vai se lançando gradativamente ao vértice globalizador: primeiro foi o Chile de Pinochet, em seguida o México, que acabou se integrando ao NAFTA (North America Free Trade Agreement) e mais recentemente a Argentina. Das grandes economias do continente, o Brasil foi o último, mas tudo leva a crer que agora chegou nossa hora. Sendo uma economia semi-desenvolvida, o Brasil será menos afetado de imediato do que países que estão nos extremos. Mesmo assim, a abertura do mercado interno às importações, no último ano, já afetou sensivelmente diversos ramos industriais. Apesar dos baixos salários pagos aqui, várias de nossas indústrias não conseguem concorrer no mercado nacional com as importações asiáticas. A continuar a abertura comercial irrestrita e a debilidade das políticas industriais, é provável que essas indústrias fechem ou mergulhem na informalidade.

### **A crise do sistema escolar**

É no contexto dessas mudanças que se insere a atual crise do sistema escolar, que pode ser con-

siderada mundial. Para os diretamente envolvidos, principalmente educadores e educandos, a crise parece, provavelmente, ser causada pelo corte de verbas, baixa dos salários, perda conseqüente do pessoal melhor qualificado e declínio da qualidade do ensino. E não há dúvida de que esses fatos existem e tornam a crise tão profunda e destrutiva como ela está se revelando.

Mas se o diagnóstico ficar limitado a isso, um aspecto fundamental da crise deixa de ser examinado, o que fragiliza de maneira fatal os que se posicionam em defesa da escola pública gratuita e de acesso universal. Esse aspecto é a alienação do ensino escolar das novas características tanto do mercado de trabalho como do panorama político e social. Que tipo de pessoa nossas escolas estão formando e para que tipo de sociedade? Se a democracia é uma conquista irreversível — e quero crer que é —, qual é o modelo de cidadão consciente que inspira nosso ensino? Será que os nossos currículos correspondem adequadamente ao desejo natural de aprender dos jovens, motivando-os a participar ativamente do processo educativo?

Há motivos para acreditar que o cerne da crise do sistema de ensino está nessas questões, embora, repito, a degradação material do sistema não permita que isso aflore. É notório que, já há muito tempo, o forte crescimento de matrículas no ensino público e privado não tem sido correspondido por crescimento análogo de resultados, tanto em termos de número de formados como de grau de adestramento destes. É como se a desejável massificação do ensino, que ao cabo de tantos anos de luta acabou sendo lograda, tivesse reduzido a eficiência do sistema. A abertura das portas da escola à massa dos menos afortunados não produziu os efeitos esperados e desejados, ou seja, o encaminhamento daqueles a melhores oportunidades de inserção econômica, política e social. Em vez de a escola elevar os filhos dos marginalizados, foram aparentemente estes que degradaram a escola ao multiplicar as repetências e a evasão, ao introduzir nas salas de aula seu cotidiano de violência e alienação.

Essa experiência não é apenas nossa. Demerval Saviani apresenta o seguinte quadro do ensino público nos EUA:

[..] escolas mal equipadas, *drop-outs*, falta de professores e um número enorme de diplomados do 2º grau que continuam sem saber ler, escrever e fazer contas, que não passariam no mais tolerante dos testes de aptidão. O índice de evasão relativo aos alunos que freqüentam a escola secundária se aproxima dos 30%. Mas o sintoma mais alarmante do fracasso da escola pública talvez não esteja nos que pulam fora, e sim nos que permanecem dentro e não aprendem nada. Os especialistas chamam-nos de “analfabetos funcionais”: embora possuam diplomas, isto é, sejam nominalmente alfabetizados, na prática são incapazes de entender, por exemplo, como funciona o metrô, e não conseguem consultar uma lista telefônica ou ler uma bula de remédio. Em Nova York, segundo as últimas pesquisas, há 2 milhões de indivíduos nessas condições.<sup>1</sup> (Saviani, 1992, p. 10).

Considerarei necessária essa longa transcrição para deixar claro que a crise do ensino não é apenas nossa. Saviani, no mesmo texto, informa que também na Argentina, no Uruguai e no Chile o ensino está em crise. Convém considerar que a crise resulta não apenas da fragilização da escola pública pelas políticas de ajuste estrutural, mas também do fato de que a sociedade civil, ou ao menos os alunos ou seus pais, tampouco acorrem em sua defesa. De alguma forma a escola, mesmo antes de sua degradação material, já não correspondia plenamente às necessidades ou expectativas dos educandos e essa inadequação provavelmente se tornou muito maior com a massificação do ensino, ou seja, quando a escola passou a atender a uma nova clientela, de extração social distinta.

O que quero expor daqui em diante tem caráter hipotético, mas pode sugerir, quem sabe, formas alternativas de pensar a crise do ensino. O en-

sino público, ao menos no Brasil, continua sendo direcionado a uma classe média, para a qual o certificado escolar é instrumento de diferenciação social. O que significa que o ensino escolar tem por finalidade básica (embora não admitida) proporcionar aos filhos de pais educados a oportunidade de sucedê-los em posições econômicas e sociais que têm determinados níveis de escolaridade como pressuposto. Esta era indubitavelmente a situação quando apenas uma minoria tinha acesso ao ensino básico e uma minoria muito menor aos níveis mais elevados. A hipótese aqui é que o espírito do ensino jamais foi adaptado à sua universalização.

Esse ensino diferenciador e implicitamente elitista preocupava-se em dotar o aluno de conhecimentos que ele dificilmente poderia adquirir fora da escola. Toda “cultura inútil” que costuma entupir nossos currículos teria precisamente essa função. Ela daria ao escolarizado acesso a um universo cultural privado, do qual o não-escolarizado estaria excluído. O vocabulário assim adquirido funcionaria como senha que permitiria aos membros da elite reconhecer seus iguais e discriminar os “outros”. Ao se abrir aos “outros”, a escola pública não se repensou, continuando a competir com a escola privada na formação de uma elite educada. Se assim foi, não seria de surpreender que a matrícula dos filhos dos marginalizados questionasse a escola, já que ela jamais se reformulou para acolhê-los.

É costumeiro ouvir que os filhos dos pobres não têm em suas casas um ambiente que os estimule e ampare no enfrentamento das tarefas escolares, o que seria a principal causa de seu freqüente fracasso, evidenciado pela elevada repetência principalmente no primeiro ano e pela evasão subsequente. Essa constatação parece-me quase uma confissão de que a escola pública — e falo só dela porque é a única acessível ao pobre — não se adaptou nem pretende se adaptar à nova realidade de que agora ela está oferecendo um serviço universal, ou seja, para todos. Ela continua preparando uma minoria e naturalmente expulsa como corpo estranho os descendentes da maioria não escolarizada. Em outras palavras: se a escola necessita que os alunos

---

<sup>1</sup> A fonte citada por Saviani é *Sala de Aula*, 1990, nº 21.

tenham pais escolarizados, ela obviamente não se ajustou à tarefa de educar os filhos dos que nunca puderam freqüentar a escola.

Se a escola pública quiser ser fiel à sua origem e vocação democrática, ela terá de se ajustar ao novo papel de educadora universal e principalmente das crianças de famílias socialmente excluídas. O que significa repensar-se por inteira e recolocar o conteúdo da instrução, a metodologia didática, a formulação de regras de conduta e o disciplinamento dos participantes do processo educativo. Chego a pensar que a reforma requerida pode beirar uma revolução, à medida que exige de professores, que provavelmente sempre se enxergaram como diferenciadores, a conquista de uma nova identidade. É um desafio bem-vindo o de pensar a educação não como antídoto da exclusão social, o que está além de seu alcance, e sim como formação de cidadãos ameaçados de exclusão mas que podem dispor de recursos sociais e políticos para enfrentar a ameaça.

### De volta ao grande debate

Retornemos então ao nosso tema inicial. O ensino, no Brasil e fora do Brasil, está em crise e esta já deu lugar a um impasse. De um lado, a posição produtivista propõe reformas que são consistentes com a concepção liberal da sociedade. Do outro, a posição civil democrática clama pela preservação da escola pública em nome do direito universal à educação e enfatiza a necessidade de restaurar a base material indispensável para que a escola possa cumprir sua missão.

A posição produtivista mais consistente parece estar concretizada hoje no sistema escolar chileno. As escolas públicas naquele país foram todas municipalizadas e o governo se responsabiliza pelo pagamento de um valor mensal a qualquer escola, pública ou privada, por aluno matriculado. Os alunos ou seus pais têm portanto a chamada “livre escolha” da escola que desejam utilizar. As escolas é que competem entre si pela preferência dos alunos e pode-se supor que as escolas mais bem-sucedidas terão recursos para melhor pagar seus profes-

sores. O sistema combina engenhosamente gratuidade, e portanto universalidade, com a privatização do ensino, pois mesmo as escolas municipais acabam se portando como as escolas privadas.

Se esse sistema realmente maximiza a eficiência e proporciona elevada produtividade aos que por ele passam é difícil saber. A informação que o candidato à matrícula e seus pais possuem sobre cada escola é insuficiente para que possam fazer uma escolha racional pelo tipo de educação que preferem. E a livre escolha da escola pelo aluno pode afrouxar os laços que deveriam ligar o educando à comunidade em que se forma, ou seja, uma relação que deveria ser de compromisso e de identificação pode correr o risco de se reduzir a uma transação de compra e venda, em que o cliente insatisfeito tende meramente a mudar de fornecedor.

Mas se a reforma produtivista (representada pelo modelo chileno) apresenta esses prováveis defeitos, é preciso reconhecer que a competição entre as escolas pode ser um estímulo para que administradores e docentes procurem aumentar a eficiência e elevar a qualidade do ensino que oferecem. No Brasil, as escolas privadas que oferecem ensino de qualidade costumam ser bem caras, talvez porque a presença de uma clientela rica viabilize essa opção. No caso de uma rede de escolas públicas que recebem um valor limitado por aluno, a possibilidade de que a competição baste para fazê-las superar suas atuais deficiências é duvidosa. Não obstante, acredito que esse tipo de reforma traria melhoras em relação ao atual *status quo* do ensino público.

Melhor que uma reforma produtivista, que mercantilizasse o sistema educativo, seria uma reforma *civil democrática* que o politizasse. Seria uma reforma que democratizasse o processo educativo, reconhecendo que ele deve ter por agentes educador e educando e, no caso deste ser menor, a família (se ele a possui) ou quem preencher o papel. Isso significa que a escola se responsabilizaria integralmente pelo aluno e, no caso de ele não ter um lar adequado, trata de arranjar um para ele. O que pode significar algum tipo de educação em tempo integral ou parceria entre escola e outras instituições

que cuidam de jovens sem família. O mais importante aqui é que a escola deixa de exigir que o aluno se adapte a ela, optando por um relacionamento em que o aluno constitui a prioridade.

A democratização do processo educativo deveria ir além, tratando de construir em cada escola uma verdadeira comunidade de todos os envolvidos, em que a natural superioridade dos professores e administradores fosse compensada por respeito pela vontade e pelos sentimentos dos outros membros, sobretudo dos mais jovens e mais fracos. A reforma democrática deveria se preocupar com as críticas neoliberais aos serviços sociais do Estado, pois, mesmo discordando das propostas produtivistas, é preciso reconhecer que as críticas têm base na realidade. A reforma democrática teria de ter engenhosidade suficiente para combinar um processo educativo não-mercantilizado com o combate ao paternalismo, à ineficiência e ao corporativismo.

Acredito que ensino público gratuito de acesso universal pode ser salvo da crise em que se encontra, desde que seus defensores o submetam a uma autocritica radical, a partir da qual sua reforma possa ser proposta. Uma parte dessa proposta terá, provavelmente, de ser a descentralização do sistema, para que mil flores de experimentos diversos possam florescer, dando espaço a muitas vocações educacionais que hoje não têm como se realizar. Esse é um aspecto positivo da proposta produtivista que os adversários deveriam incorporar.

O grande debate sobre a crise educacional pode dar frutos, se os que defendem a tradição democrática e igualitária conseguirem passar à ofensiva, com propostas tão audazes e imaginosas quanto seus oponentes. E sobretudo se conseguirem implementar essas propostas, abandonando uma postura meramente defensiva de conquistas pretéritas.

---

PAUL SINGER é Professor Titular da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, fundador e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), foi Secretário de Planejamento da Prefeitura de São Paulo no período 1989-1992 (gestão Luiza Erundina). Escreveu entre outros livros: *O que é economia?* (1989) e *Um governo de esquerda para todos* (no prelo).

### Referências bibliográficas

- BODINGTON, S., GEORGE, M., MICHAELSON, J. (1986). *Developing the socially useful economy*. Londres.
- SAVIANI, Demerval. (1992). Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: *Estado e educação*. Campinas: Papirus.