

UMA ESTRATÉGIA PARA A EDUCAÇÃO*

Luiz Navarro de Britto

INTRODUÇÃO

Uma postura generalizada de reforma dos sistemas de ensino ocupa hoje todos os países. A sua natureza, processos ou extensão devem variar. Mas, a consciência crítica da problemática da educação ao lado do convencimento comum da necessidade de repensa-la, constaram por si só um *consensus* de governo, sobre a importância de uma estratégia para a educação.

Certo, o dimensionamento desta estratégia perde-se muitas vezes, em entusiásticas profissões de fé ou desborda em modelos e práticas artificiais. Isto não autoriza a acreditar que uns e outros reflitam, necessariamente, uma compreensão ingênua da realidade. Ao contrario, em alguns casos, tanto o verbalismo lírico como a inadequação institucional desempenham o papel de reagentes de uma atitude conservadora deliberada. E, sendo assim, desenvolvem de fato uma estratégia de minorias, cuja capacidade operativa dependera do equilíbrio de forças políticas existentes.

Ora, todo sistema de educação resulta de um contexto sócio-econômico definido e, aduziria ROGER GAL, de "uma situação humana"¹. Um programa de governo pode garantir a

* Artigo originalmente publicado em Porto de Todos os Santos, Salvador, Secretaria de Educação e Cultura, 1 (1): 109-18, abr. 1968.

¹ Historie de l'Education - P. U. F., Paris, 1966, p. 6.

permanência desta relação ou pode utilizar a política educacional como um instrumento de aceleração do processo sócio-econômico. Nesta última hipótese, a autenticidade do plano de governo dependera de uma avaliação previa das expectativas sociais bem assim das condições de exercício do poder.

I. EDUCAÇÃO É DESENVOLVIMENTO

Parecem esquecidos no tempo os debates sobre uma possível definição de prioridades entre os investimentos de "certa base econômica" ou os investimentos no campo educacional. Esta polêmica tornou-se ociosa desde que se começou a entender a educação desvinculada de qualquer paroquialismo emocional.

Mas, o conceito de educação como fator integrante do processo de desenvolvimento e, portanto, como um agente de mudanças, gesta determinado tipo de atitudes e comportamentos. No caso brasileiro, creio que ainda aguarda redefinições e novas perspectivas.

a) Redefinições e perspectivas

Talvez a primeira redefinição da política nacional importe em substituir a diretriz de uma "educação para o desenvolvimento" pela programática de que "a educação é desenvolvimento". Este aparente jogo de expressões comporta, de fato, alternativas e consequências bem distintas. No primeiro caso, tem-se ainda a educação como uma atividade paralela ao desenvolvimento. Deseja-se orientá-la, motivá-la, estimulá-la como um simples bem de consumo. Ao contrário, quando se afirma que "a educação é desenvolvimento", quer-se caracterizar um processo de que a educação é elemento constitutivo. Em outras palavras, avalia-se a educação como um investimento produtivo.

Ora, desta diversidade de pressupostos também resultam atitudes e comportamentos diferentes. Toda vez que se pensa em educação ou ensino - averte J. K. GALBRAITH - "como um serviço ao consumidor, torna-se ele algo que poderíamos economizar. A poupança é necessária aos investimentos, torna-se ele algo a merecer destaque. Desejamos expandir os investimentos".

A vida nacional tem-se aliado a primeira destas hipóteses. Executando, como alardeia, uma política da "educação para o desenvolvimento", não se lhe poupam as degolas orçamentárias, as retenções de fundos, a "economia no consumo".

Esta poupança simplória de recursos ao descaracterizar a educação como agente de desenvolvimento desdenha, por igual, a sua função de controle e a sua natureza promotora de mudanças.

Aliás, nenhum outro mecanismo social pode concorrer para uma semelhante dinâmica de contrários. Sobretudo nos países emergentes como o Brasil, ao tempo em que amortece desequilíbrios e antagonismos, a educação promove o "desenvolvimento de solidariedades". A maior frequência às escolas torna vulnerável a estratificação e, concomitantemente, acelera o processo de mobilidade ocupacional. Vale dizer, amaina os conflitos estruturais e, por isso mesmo, neutraliza as tensões.

Por outro lado, na medida em que desempenha uma função de controle social, a educação reage, *a contrario sensu*, como fator de mudanças. A expansão do ensino entre as massas trabalhadoras torna a produção uma atividade consciente e provoca não só o crescimento econômico como a vontade militante de uma participação mais elástica na renda nacional. De outra parte, enquanto criadora de hábitos de consumo, a educação contribui, de modo permanente e progressivo, para a dilatação

de um mercado potencial de bens e serviços.

As habilitações adquiridas, conforme acrescenta THEODORE SCHULTZ, são "de modo a alterar, radicalmente, os padrões correntes de acumulação de poupanças e da formação de capitais que se esteja operando"². Em outras palavras, a educação incentiva processos de mudanças.

Mas, o destino das instituições revela, muitas vezes, um comportamento contraditório e irracional das elites, sobretudo nas sociedades não industrializadas. Julgando resguardar o sistema que domina, estes grupos desconhecem ou negligenciam a igualdade de todos ao ensino. Esquecem-se, assim, que no século XX a sobrevivência dos seus privilégios não pode resistir a ascensão das maiorias, sob pena de estrangular o próprio crescimento econômico de que são beneficiários.

Além disso, para que não feneça como adágio a afirmativa de que a Educação é Desenvolvimento há que se ajustar ao compromisso global de crenças e perspectivas que é a Democracia torturada do Estado moderno. O equacionamento do sistema de ensino como aspecto setorial de desenvolvimento pressupõe, necessariamente, uma adaptação a estrutura do modelo político que congrega as aspirações e valores da sociedade brasileira.

Por tudo isso, o princípio de base para qualquer programação educacional é a democratização do ensino, o aprendizado para todos. A partir daí e situando a escola no estágio atual de desenvolvimento econômico do país, deve-se atentar, prioritariamente, para a incidência de duas variantes:

1^a) a diversidade de estruturas sócio-econômicas,

² O Valor Econômico da Educação - Zahar Editores, Rio 1967, p . 13.

coexistentes no país, isto é, "o difícil problema da coexistência simultânea de *diversos* tempos sociais"³. Áreas agrícolas ou industriais em idades diferentes, "tempos divergentes e paralelos", reclamam definições realistas e operantes, entrosadas a determinado sistema de estratificação social bem assim à natureza e graus de apetência educativa.

2?) o ritmo e expectativas de industrialização. Segundo as múltiplas formas e tendências, uma adequação do ensino devera prever as alterações estruturais em processamento, criando novos quadros profissionais, novas instituições, no vos serviços. A esta sincronia repugnam entretanto os excessos da especialização. Pois o ensino destituído de formação geral e muito orientado para as técnicas materiais e o preparo profissional imediato, "desenvolve muito pouco o espírito crítico e favorece o conservadorismo"⁴.

Além destas duas variantes, desejo deter-me em *alguns* aspectos da Federação brasileira, cuja plasticidade e transformações repercutem sobre a política educacional.

b) Descentralização federativa

No regime de 1946 a hegemonia financeira da União era, de fato, extra-orçamentária. A partir de 48 começa-se a observar uma redução proporcional na receita tributária federal, de modo a corresponder em 1950 a uma soma inferior as receitas conjuntas dos Estados e Municípios.

Com a Emenda constitucional numero 5, esta tendência se acentua e em 1962 a arrecadação orçamentaria da União

³ Pierre Furter - Educação e Reflexão - Editora Vozes Limitada, 1966, p. 15.

⁴ Maurice Duverger - Sociologie Politique -P.U.F. - Paris, 1967, p. 319. .

passou a ser menor que a receita total dos Estados.

Por sua vez os Municípios que arrecadavam 7,9\$ em 1946, já em 1957 atingiam quase 12% da receita pública orçamentária do país. Este fortalecimento da vida financeira das Comunas se acelera ainda mais, depois da Emenda número 5, quando a União lhes transfere cerca de 5,1% de sua receita orçamentária, em 1962, e os Estados perdem os impostos sobre a propriedade territorial rural e o de transmissão *inter-vivos*.

A nova discriminação de rendas modificou substancialmente o sistema anterior, favorecendo a União. Todavia, parece fora de dúvidas que as condições financeiras atuais do Município superam qualquer comparativo anterior a 46.

Ora, a este incremento das receitas municipais não correspondem, em termos genéricos, uma equivalente transferência de deveres do Estado-membro para as Comunas. A educação bem pode servir de exemplo, É certo que rede escolar municipal foi ampliada. Porém a prestação de serviços não cresceu na proporção da capacidade financeira dos Municípios. Enquanto de 1935 a 1940 a matrícula do ensino primário nos estabelecimentos municipais aumentou de 1,35\$ sobre a matrícula geral, de 1950 a 1956 o acréscimo é de apenas 0,62%. Isto deve merecer tanto mais uma correção, quando argumentos de natureza sociológica e pedagógica recomendam a responsabilidade dos poderes municipais no setor do ensino primário. Não "e apenas - escreve ANÍSIO TEIXEIRA - mais econômica a administração da escola pelos poderes locais, visto só deste modo ser possível estabelecer na escola primaria o nível regional do seu custo, pelo critério do salário mínimo; mas, também, é melhor administrativa, social e pedagogicamente que a escola seja de responsabilidade local"⁵.

Municipalização do Ensino Primário - Rio, 1957, p. 6.

Não creio, hoje, nas veleidades municipais de repetidos modelos clássicos de Faculdades e, em muitos casos, até mesmo ginásios e colégios. Entendo, sim, que o ensino elementar a pouco e pouco deve ser absorvido pelo governo e entidades do Município, facilitando a integração da escola na comunidade, tornando mais eficaz a administração deste ramo de ensino e repartindo com o Estado e a União o custo de todo o sistema educacional.

Esta redistribuição de competências criara, por sua vez, condições mais realistas para a implantação do princípio de base a que nos referimos acima e que se resume, fundamentalmente, no ensino primário. A conotação política desse entendimento constitui objeto da segunda parte deste trabalho.

II.) EDUCAÇÃO E PODER

Depois de GOSNELL e TINGSTEN, divulgaram-se os estudos sobre a participação política, submetendo-se a um tratamento estatístico e explicando as suas manifestações pela incidência de certos fatores individuais e sociais. Entre estes, ressalta a educação, que interfere de forma incisiva no grau de atividade bem assim na própria orientação das atitudes políticas.

Estudos realizados nos Estados Unidos, França, Inglaterra, Noruega, Nova Zelândia, bem demonstram que o nível de instrução de um indivíduo influencia e pode diagnosticar a sua maior ou menor participação política. De tal sorte, que ERIK ALLARDT e PERTTI PESONEM consideram a educação como o "fator de diferenciação mais claro" no aferimento dos graus de militância entre as associações finlandesas⁶.

⁶ Ver Luiz. Navarro de Britto - "Instrução e participação política" - in Revista MEC, 1965, nº 31, pp. 17 e 18.

Parece, assim, que a educação concorre para a formação da legitimidade política e, por isso mesmo, para incrementar o caráter representativo dos governos. Detenhamo-nos nestes dois temas:

a) Educação e legitimidade política

Diz-se que um governo é legítimo, quando a sua escolha corresponde a princípios e crenças dominantes em uma sociedade. Legítimo foi o poder do Mikado japonês ou do Negus da Etiópia, tanto quanto a monarquia no século XVII ou as repúblicas democráticas atuais. Ontem os homens estavam convencidos de que o poder se encarnava no descendente de uma família escolhida por Deus; hoje apenas a eleição pela maioria justifica o reconhecimento dos governantes. Esta última é a legitimidade democrática, que assim se expressa no parágrafo 1º, do artigo 19, da Constituição da República: "Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido".

Ora, à educação incumbe, em grande parte, realizar a "socialização política". Isto é, ela predispõe os indivíduos para a identificação da existência do poder, para o nascimento de atitudes e sentimentos em relação aos governos, enfim para sugerir o papel que ele pode desempenhar no sistema político. Em outras palavras, a educação se afirma como uma das agências envolvidas no processo de "socialização política", contribuindo para o que JAMES COLEMAN chama de "cognição" (cognition), sentimento (feeling) e "sentido de competência política" (sense of political competence)⁷.

Daí a importância político-operacional que agasalha o princípio da educação como direito de todos. Através dele, reconhece-se que a educação pode estimular a integração política de cada indivíduo e contribuir para que todos arguam a

Education and Political Development - Princeton University Press, 1965, p. 18.

sua vontade no exercício do poder. Dentro "da comunidade democrática liberal, escreve C. J. FRIEDRICH, a educação pressupõe inculcar-lhe (ao homem) o domínio sobre si mesmo e de sua própria responsabilidade..."⁸

Na medida, portanto, em que se divulgue o ensino, estar-se-á multiplicando a percepção do fato político, de suas formas, atributos ou repercussões. Do mesmo modo, porque a educação incentiva as comunicações entre a massa, a abertura de oportunidades de instrução para todos redundará numa consciência coletiva de direitos e responsabilidades, partilhada por um número maior de cidadãos. A conjugação desses dois fenômenos importará, por sua vez, em fortalecer a legitimidade democrática.

Num país, como o Brasil, onde as tensões políticas se repetem com certa frequência, a educação poderá exercer uma forte e eficaz pressão corretiva. Dispondo a maioria dos brasileiros de condições intelectuais que lhe permitam agir e decidir de maneira mais autônoma, por certo também tomará consciência de que a sua presença ativa na vida política do país poderá providenciar ou assegurar os interesses do grande numero. Em consequência, esta sorte de rebelião majoritária há de assegurar ao parágrafo 1º do artigo 19 da Constituição Federal uma existência política mais objetiva. A soberania popular cõnscia de si mesma imporá, sociologicamente, a democracia como a única forma legítima de governo no país. E o seu exercício dimensionará a inteireza representativa do regime.

b) Educação e representação

O artigo 1º de nossa Carta Magna consagra a soberania popular e o regime representativo, enquanto o parágrafo 1º do artigo 150 declara que "Todos são iguais perante a Lei"

⁸ La Democracia como forma política y como forma de vida Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1961, p. 145.

e o artigo 143 estabelece o sufrágio universal. Em outros termos, proclama a Constituição, o Poder deverá ser exercido por governantes eleitos pelo voto do povo brasileiro.

Mas, o artigo 142 da mesma Lei Fundamental, ao condicionar o direito de sufrágio a vários limites, a rigor entroniza o voto restrito. Entre outras, avulta a proibição do alistamento eleitoral dos analfabetos, quando é fato que cerca de 53% da população não sabe ler nem escrever. Lembre-se que na última eleição direta para a presidência da Republica, apenas 1/3 da população em idade eleitoral compareceu ao pleito; isto é, aproximadamente 34,7% dos brasileiros maiores de 18 anos.

Diante de tais dados, parece lícito afirmar-se que a representatividade do poder encontra-se comprometida. Para ser mais exato, a Constituição da Republica, repetindo a de 34 e a de 46, ordena, no país, um governo representativo das minorias.

Para destorcer este anacronismo, duas alternativas aparecem como possíveis: a primeira seria instituir o voto de analfabeto e a segunda ampliar o colégio eleitoral de alfabetizados.

Ora, a primeira opção pressupõe a reforma da Carta Magna. Além disso, considerando a maior incidência de analfabetos na zona rural onde a atividade política se subordina ao clientilismo de alguns senhores, estar-se-ia talvez assegurando uma obediência apenas formal ao princípio da representação.

Não se esqueça que a "ruptura de um liame de filiação tradicional não pode produzir-se senão quando o grupo percebe claramente que ele tem interesse em adotar uma atitude

política nova"⁹.

Na segunda hipótese, a legitimidade do regime representativo dependerá da educação. E quanto maior se afigure o esforço educacional dos governos, mais autêntica será a representação política no país.

Nada impede, porém, que as duas alternativas se conjuguem em uma terceira opção. Ao contrário. O essencial é que o cumprimento do artigo 168 da Lei Maior possa incidir quantitativamente e qualitativamente sobre a composição do eleitorado. A educação pode se incumbir de acelerar o ingresso da maioria dos brasileiros no contexto de elaboração das grandes decisões nacionais. De outro lado, a dilatação das oportunidades de ensino progressivamente projetará, através do voto, uma vontade popular mais sensível às aspirações e expectativas do momento. Sim, porque despertado pela educação como auto-responsável no fundamento do poder, o eleitor, até mesmo no zelo dos seus interesses, discernirá com melhor acuidade as mudanças desdobradas na infra-estrutura e carecendo ainda de aceitação institucional.

Certo, a história tem sempre registrado o papel de liderança das "minorias educadas" no desencadeamento das grandes transformações sociais.

Mas, este testemunho não invalida o reconhecimento do direito de todos à instrução, nem tampouco sugere o instrumental capaz de travar o processo de integração das grandes massas do século XX.

Tem-se aconselhado, por igual, a prudência dos governantes, para que uma precipitada escolarização primária não alastre o número de desempregados, cuja orientação políti-

Le Pouvoir - Librairie Hachette, Paris, 1964, p. 26.

ca se acha sempre marcada pelo desespero e alienação. No particular, o excessivo rigor desta análise esconde uma amargura reacionária, que conduziria a imobilidade paternalista ainda de nossa geração. Não é demais relembrar a advertência de MAURICE DRUON de que "a caridade é um paliativo da injustiça; ela não é o remédio"¹⁰. Na medida em que se estructure o sistema educacional, como parte do desenvolvimento, a reprodução de escolas acordará sempre iniciativas, ao mesmo tempo que respondera pela mão-de-obra solicitada nas áreas de crescimento econômico.

Em suma, creio que a vocação democrática dos governos, inclusive no Brasil, bem pode ser medida pelo cuidado que dispense a educação. Porque contribuindo para que se instaure, de fato, a legitimidade representativa no país, a educação pode mudar a face do poder.

CONCLUSÃO

Ensina CLAUSEWITZ que a estratégia "estabelece o plano de guerra e fixa, em função de objetivo perseguido, uma série de ações próprias que a ele conduzam".

Uma estratégia para a educação no Brasil há de prever a "universalização" efetiva do ensino. Esta é a primeira meta que não poderá ser alcançada sem redefinições da política nacional. Os investimentos educacionais têm de ser avaliados como fatores de desenvolvimento e na distribuição dos encargos, os Municípios precisam compartilhar com maiores deveres no esforço comum pela educação.

Por outro lado, as prioridades de iniciativa devem

¹⁰ De la Guerre - L). G. Editions, Paris, 1955, p. 237.

recair sobre o nível primário, que habilita, com os requisitos mínimos, para o exercício da maioria política. Somente a participação de um grande número de brasileiros no processo eleitoral reconhecerá a legitimidade e representatividade do poder, que a consciência histórica do país há muito reclama.