

PESQUISA EDUCACIONAL, POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E O ENSINO DE 1.º GRAU

Guiomar Namó de Mello
Secretária Municipal de Educação — SP

Estou muito satisfeita por estar de volta à casa e ter hoje entre meus interlocutores pessoas que me são muito caras, algumas que trabalham comigo, ex-professores, companheiras da Fundação Carlos Chagas.

Receio que a relação pesquisa educacional e políticas governamentais, duas áreas que tenho vivido intensamente, e que exatamente por isso, ainda não estão suficientemente elaboradas a ponto de que eu possa conseguir chegar a conclusões muito avançadas. Acho que seja pelo momento político que vivemos, seja pelo fato do grande envolvimento e compromisso que temos hoje ao nível das políticas governamentais, mais do que colocar conclusões posso abrir novas perspectivas e debater suas possibilidades.

Apesar do envolvimento que temos tido tanto com a pesquisa como com a política educacional, ainda que para criticá-lo, quando se trata de expor de modo organizado as relações entre ambas, damos conta da enorme complexidade nelas envolvida.

De fato muitos outros elementos estão presentes no relacionamento entre a pesquisa e as políticas governamentais. O primeiro deles é obviamente a própria política, no sentido amplo da palavra, uma vez que ela preside a inevitável negociação de interesses que permeia a realização da pesquisa e, em especial, a definição e implementação de políticas. Não vou aprofundar, na minha exposição, este aspecto óbvio, mas é preciso lembrar sua presença uma vez que será o pano de fundo de todas as demais considerações.

Não se pode também falar em pesquisa sem fazer menção à sua necessária articulação com uma teoria da educação e do conhecimento ainda que nem sempre isso se explicita na própria pesquisa. Por outro lado não existe política governamental descomprometida com uma determinada visão de mundo, de sociedade e de homem e uma proposta de manutenção ou transformação da ordem social. Se nos detivermos sobre as inter-relações e reciprocidade existentes entre a pesquisa, a teoria, a con-

cepção de mundo e a política educacional, fica claro que será uma enorme pretensão elaborarmos aqui qualquer modelo explicativo, acerca de sua articulação. Nem haverá neste momento, acredito eu, interesse num debate em tal nível de abstração. Fica entretanto esse alerta, para que tenhamos sempre presente que as relações entre pesquisa e política educacional são extremamente mediadas e que sua discussão pode deixar na penumbra o papel indispensável da vontade política, inspirada por sua vez na visão de mundo, que também por sua vez informa a teoria, a qual inevitavelmente inclui uma determinada explicação do papel social da educação.

Eu usaria afirmar, mesmo para levar o raciocínio na direção que entendo mais produtiva para nós agora, que a relação entre pesquisa e política pode ser um tanto espúria, fortuita. Ainda que seja desejável, não é por assim dizer oficial, não é institucional, não é indispensável. Para ilustrar essa afirmação seria útil retomarmos, ainda que de modo simplificado, até esquemático, a história da pesquisa e da política educacional no Brasil.

Há momentos em que determinadas relações se estabeleceram entre esses quatro elementos de um lado, a teoria e a pesquisa e, do outro, a função social da educação e o estabelecimento de políticas que talvez sejam elucidativos não de um modelo de articulação mas de uma das formas como historicamente isto vem ocorrendo. Dois ou três desses momentos são bastante significativos. Isso não quer dizer que sejam os únicos ou mesmo que dêem conta da totalidade de inter-relações possíveis nem de todas as que ocorreram.

O primeiro desses momentos é o do otimismo pedagógico, no final da década de vinte, início da década de trinta, que foi marcada pela vontade coletiva da nação, aí incluídos os educadores, no processo de reconstrução nacional. Foi então que a função social da educação se articulou de maneira bastante peculiar com uma teoria educacional. Uma teoria que, em termos muito amplos e correndo o risco de colocar sob o mesmo rótulo eventualmente coisas que não são idênticas, poderíamos chamar de escolanovismo ou, da escola nova.

A idéia matriz dessa articulação seria a seguinte: a função social da educação estaria predominantemente ligada à construção da democracia; o país vivia um período de tentativa de consolidação das bases do estado de direito e a educação é vista como um dos processos fundamentais pelo qual se faria a construção da democracia. A teoria educacional que se articula com isso é basicamente a de que o aperfeiçoamento do funcionamento dos sistemas de ensino, especificamente, nos seus aspectos pedagógicos seria, em termos da gestão educacional, a maneira adequada de se conduzir este processo necessário à sociedade democrática.

Tenho a impressão de que este é um período no qual teoria educacional, pesquisa, concepção da função social da educação e políticas governamentais conseguem razoável integração. Se inventariarmos na nossa memória os escritos doutrinários e filosóficos dos pioneiros da educação nova como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho e verificarmos todo o movimento de pesquisa educacional que ocorreu, então, no país, que resultou inclusive mais à frente, na própria criação de instituições especificamente dedicadas à pesquisa educa-

cional como foram os CRPEs e o INEP, perceberemos que entre o âmbito da pesquisa onde predomina a reflexão e o da política governamental, onde predomina a negociação, ocorreu uma relativa harmonia.

Isto não significa que o resultado tenha sido positivo. Não estou avaliando aqui o resultado, mas colocando a articulação histórica que se tornou possível. Possível até pela própria transferência de pesquisadores, pela introdução das próprias pessoas que faziam pesquisa, no âmbito da administração e da gestão do sistema de ensino. O que caracterizou esse momento bastante peculiar, que lembra o que vivemos hoje, foi um relativo consenso nacional, pelo menos um consenso de como superar as rupturas estruturais da sociedade brasileira, e um esforço coletivo para essa superação. E aí a educação se integraria nesse processo bastante importante, e a pesquisa, permitiria de alguma maneira informar como é que se deveria gerir o sistema educacional.

O segundo momento que deveria ser retido, é aquele cujo marco simbólico seria 64. Agora, na relação entre educação e democracia se introduz um terceiro elemento que muda completamente a organização do sistema de ensino e os rumos da pesquisa educacional no país. Esse terceiro elemento é a segurança. Educação e desenvolvimento, educação e democracia já não constituem um binômio, mas aí se introduz, a premissa de que o desenvolvimento e a democracia deverão ser constituídos garantindo-se a ordem e a estabilidade das instituições tradicionais.

Ao se introduzir este terceiro elemento no que se refere à função social da educação, creio que a influência sobre a pesquisa educacional foi múltipla. Valeria a pena recuperar pelo menos um de seus aspectos fundamentais, que se refere à ruptura dentro do próprio campo da pesquisa.

Isto não significa que a área da reflexão educacional tenha sido sempre harmoniosa e homogênea, mas que ela passa a ser muito menos a partir do momento em que a educação e o desenvolvimento se atrelam à questão da segurança nacional. Essa ruptura divide o campo da pesquisa educacional colocando de um lado, uma tendência que poderíamos caracterizar como "oficial", numa linha de pesquisa bastante voltada para o aprimoramento do próprio trinômio educação-desenvolvimento-segurança, e de outro, uma tendência de reflexão e conseqüentemente de investigação e de pesquisa educacional onde predominarão a crítica e a denúncia deste atrelamento da educação e do desenvolvimento às questões da segurança.

Essa ruptura caracterizou a nossa época. Se nem todos nós fomos protagonistas da fase do otimismo educacional ou do escolanovismo, sem dúvida o somos desse segundo período que estou tentando caracterizar. Creio mesmo que poderemos constatar, até em nossas próprias carreiras e trajetórias enquanto educadores, profissionais da educação, pesquisadores, professores universitários, esta ruptura que ocorreu na educação e no campo da pesquisa.

Do lado "oficial" da ruptura o que se pôde observar é que na investigação macrossocial ganha ímpeto a abordagem ligada à teoria do capital humano, portanto uma ótica estritamente economicista do papel social da

educação. No que se refere à pesquisa mais ligada aos aspectos pedagógicos, a contrapartida é uma ênfase bastante grande no tecnicismo, no operacionalismo e na investigação dos processos de aprendizagem baseada em modelos de ensino que reduzem este último a um conjunto de variáveis que possam ser manipuladas pelo pesquisador.

Do outro lado da ruptura, ou do lado que desenvolve um pensamento mais crítico, surge a negação do otimismo pedagógico que predominou nas décadas anteriores, ou seja, o pessimismo pedagógico. A investigação educacional passa a dedicar grande ênfase à denúncia do caráter seletivo e excludente, mas principalmente do caráter reprodutor, autoritário e dominador das ações educacionais. É uma investigação que não avança em relação a nenhuma proposta visando a mudança desta situação, porque pretendia romper radicalmente com ela e não defendia qualquer intervenção que pudesse resultar no aprimoramento do trinômio educação-desenvolvimento-segurança. Pretendia ao contrário o próprio esfacelamento desse trinômio, mas pretendia no plano da reflexão, inclusive porque o fechamento e o endurecimento político do regime não permitia que se fosse além disso. Condiçionava toda mudança educativa a uma transformação estrutural da sociedade inclusive porque não reconhecia à educação nenhuma autonomia face aos condicionantes impostos pelas estruturas econômicas.

Creio que por volta de meados da década de 70 em diante, o país passa a viver uma fase diferente com a crise do "milagre". Não vou aqui me estender na conjuntura política e econômica que se viveu e ainda se vive mas tentar localizar nela o fato de que a reflexão educacional, conseqüentemente a teoria e a pesquisa educacional, vivem um novo momento de síntese. A Fundação Carlos Chagas assim como outras instituições de ensino e pesquisa tiveram um papel decisivo neste momento de síntese. Nós participamos e colaboramos um pouco para que isso ocorresse juntamente com outras instituições como a PUC de São Paulo, a Universidade Federal de Minas Gerais, e outros centros de pesquisas do país.

A riqueza desse momento não foi recuperada, até porque ele mesmo não se esgotou. Mas algumas características já estão evidentes hoje e estão presentes nos dias em que vivemos. A primeira delas refere-se ao esforço para superar a ruptura havida no campo educacional entre a denúncia, o pensamento crítico e a pesquisa voltada para o aprimoramento do sistema de ensino.

Isto não significa que o trinômio educação-desenvolvimento-segurança tenha sido totalmente desmantelado, mas que a questão educacional começou a ser vista de outra maneira, que a função social da educação começou a ser apreendida não apenas naquilo que ela era, mas em termos de seu potencial transformador, de um modo diferente daquele que predominou na década de trinta.

Neste sentido, a pesquisa passa a estar mais voltada para a apreensão do funcionamento interno da escola e do sistema de ensino. E a análise de cunho mais geral a respeito do relacionamento desse sistema com a dinâmica social, supera o da teoria do capital humano, recuperando da ótica crítica uma série de seus elementos, levando a se esboçar uma visão diferente do relacionamen-

to educação e sociedade. Uma ótica que lhe permite pelo menos formular como hipótese, que a educação não seria nem a promotora do desenvolvimento e da democracia nos termos de 30, nem a aperfeiçoadora do binômio segurança e desenvolvimento tal como a denunciavam as teorias críticas, mas poderia ser uma instabilidade muito aberta a ação do educador. Teria um potencial de transformação política extremamente importante para o favorecimento de interesses majoritários e portanto para a construção da democracia, ainda que permeada pelas contradições próprias do sistema econômico e político.

Isto levou que a pesquisa das condições internas da escola certamente, se voltasse para aspectos pedagógicos, mas não no modelo tecnicista e sim tendo em vista a mudança do sistema de ensino naquilo que ele tem de seletivo, dando uma tônica bastante acentuada à questão de acesso e da permanência dentro desse mesmo sistema de ensino como um dos caminhos privilegiados através do qual a escola poderia cumprir aquele potencial político que por hipótese ela teria. Decorreu naturalmente dessa tônica uma revalorização da educação escolar e nela, do ensino básico de 1º grau.

Este momento está sem dúvida ligado ao processo de abertura política que a nação está vivendo nos últimos anos e que teve no processo eleitoral de 82, um de seus momentos decisivos. Eleitos os novos governos, muitos deles de partidos políticos até hoje na oposição, ocorreu a transferência de muitos pesquisadores e intelectuais que atuavam no âmbito da pesquisa e do trabalho para a gestão do sistema de ensino. Uma nova articulação passa então a ocorrer entre a pesquisa e as políticas governamentais.

O calor de um processo em pleno andamento elimina a possibilidade de uma análise isenta, da natureza dessa nova articulação. Podemos apenas apontar como o conhecimento produzido pela pesquisa educacional vem sendo ou não útil para a elucidação dos problemas enfrentados na gestão mesma do sistema de ensino, como algumas categorias teóricas trabalhadas ao nível da reflexão e da pesquisa se esclarecem e se tornam esclarecedoras da realidade, na medida que esta transferência para o plano da ação vai acontecendo. Na passagem da pesquisa para a política, enfim, qual o potencial das categorias e das teorias que se vinha trabalhando, para orientar ações governamentais voltadas ao interesse democrático e para detectar, quais novas demandas estão sendo colocadas à pesquisa educacional.

Nos últimos anos a investigação sobre educação trabalhou ao nível da seletividade do sistema de ensino buscando ir além da denúncia, desvendar os mecanismos dessa seletividade e abrir áreas de ação possíveis ao pesquisador e ao educador, tendo em vista a diminuição se não a eliminação dessa seletividade.

Ao dar ênfase à questão do acesso e, principalmente hoje, à da permanência na escola, desvelou aspectos de qualidade do sistema de ensino que deverão ser trabalhados para que a permanência na escola básica de 1º grau seja efetiva. Permitiu com isso um passo à frente pois as pessoas que se engajaram nas políticas governamentais levaram consigo um conjunto de conhecimentos que se não foram suficientes, foram absolutamente indispensáveis no entendimento do que é a própria máquina

através da qual as políticas governamentais se implementam e conseqüentemente do que é esta escola, que se propuseram gerenciar. Por decorrência serviam para indicar senão a melhor, a maneira historicamente possível de efetuar essa gerência tendo em vista a manutenção dos objetivos que foram defendidos pela própria pesquisa educacional, de buscar condições para o acesso e a permanência, a democratização enfim do sistema de ensino em especial aquele obrigatório.

Nessa linha de reflexão gostaria de trazer aqui o que nós pesquisadores e educadores temos conseguido refletir a partir dessa experiência que estamos vivendo, tomando como referência o Estado e a Cidade de São Paulo, e buscando estabelecer algumas perspectivas que me parecem novas agora para a pesquisa educacional tendo em vista fazer com que este avanço inicial não seja efêmero e possa preparar um novo salto de qualidade.

A prioridade da educação básica e por conseqüência do ensino elementar habitou o discurso dos governos do Brasil e principalmente dos grupos por eles controlados, desde muito antes de 64. Essa declaração de prioridade foi historicamente necessária porque legitimou e sustentou a base política destes governos na medida que a educação, principalmente a elementar, é um espaço de negociação política de enorme potencial, por ser um valor extremamente arraigado na maior parte da sociedade. Em vão as análises acadêmicas insistiram no caráter reprodutor da escola; em vão a sociedade, principalmente a sociologia funcionalista, insistiu na "anormalidade" da discrepância entre aspirações educacionais e condições concretas de vida, como se ela fosse quase uma doença social. Em que pesem as análises e denúncias acadêmicas, as aspirações educacionais mantiveram-se as mesmas, perpassam todos os grupos sociais e todos querem ingressar, permanecer e progredir no sistema de ensino. Como é que foi possível, em função desta aspiração, relegar a educação escolar, e em especial o ensino de 1º grau, ao abandono nas últimas décadas?

Uma explicação que provavelmente não é a única, mas é extremamente importante, e é a que mais nos interessa, indica que quanto mais se insistiu na prioridade do ensino elementar mais ele foi relegado ao abandono, porque uma série de ações que sempre se apresentaram como soluções milagrosas dos males do ensino permitiram a estes governos, de alguma maneira, ter o "nariz de cera" que pregou a importância e a prioridade do ensino do 1º grau ao mesmo tempo que o marginalizou nos orçamentos e condicionou sua expansão e custeio aos ditames de um modelo econômico altamente concentrador da renda.

Campanhas nacionais lançadas com pompa oficial, escolas inauguradas em grande quantidade sem que fossem alocados os recursos para as despesas de seu custeio e manutenção a médio e longo prazo, metodologias e tecnologias apresentadas como panacéias e despejadas na forma de pacotes sobre professores mal pagos e despreparados em escolas caindo aos pedaços enfim, programas de forte visibilidade política constituíram esse "nariz de cera", que escondeu a real diminuição dos recursos destinados ao ensino e deu respaldo a estratégias equivocadas de intervenção.

Freqüentemente estes programas de impacto foram legitimados pelos educadores e pela própria teoria e pesquisa educacional. Cito apenas como exemplo, as teorias da educação compensatória, as teorias do tecnicismo principalmente baseadas no behaviorismo. Com tudo isso os recursos que deveriam estar sendo colocados na expansão e no aperfeiçoamento da máquina do ensino, aí incluídas com a maior prioridade as escolas comuns, foram desviados no sentido de corrigir distorções geradas pelo próprio abandono do ensino. Talvez não exista melhor exemplo disso do que o do MOBRRAL. Para corrigir o analfabetismo que decorreu da inexistência ou mau funcionamento do ensino do 1º grau, portanto para corrigir um problema supostamente provisório, cria-se uma instituição que se impõe como definitiva, absolutamente paralela a estrutura da administração do ensino, escapando totalmente ao controle dos órgãos desta administração direta.

Mais recentemente, sobre o argumento aparentemente vanguardista de que a administração direta é incompetente, de que o sistema de ensino é "conservador" e "resistente à mudança" e de que a escola é "opressora" e "domesticadora", criaram-se várias alternativas que procuraram resolver fora do ensino comum os problemas que estão dentro dele. Cito dois exemplos: um é a educação não formal ou a educação popular que passou por um processo de recuperação oficial. Outro é a pré-escola apresentada como solução para a repetência do 1º grau e não pelo seu valor em si mesma, quando sabemos que não é criando um ano anterior à 1ª série que vamos resolver o problema da repetência e evasão que ocorreu logo no início da escolaridade.

Isso leva à afirmação bastante segura de que um governo que pretenda garantir de fato as liberdades democráticas, constituir bases sólidas de um estado de direito e corrigir algumas distorções econômicas gritantes, vai ter que tentar escapar deste padrão populista e autoritário de fazer das ações de impacto, das campanhas, dos projetos especiais e alternativos, das tais soluções "criativas" (e baratas), o "nariz de cera" através do qual se surrupiam parcelas consideráveis de recursos humanos e materiais, da verdadeira máquina do ensino que administra a escola pública comum onde a educação da maioria de fato está ocorrendo. Ou seja, vai ter que universalizar pelo menos o ensino de 1º grau regular, público, gratuito, leigo e obrigatório tal qual a Constituição o estabelece.

Este é um objetivo tão conciso quanto gigantesco. Não creio que ele seja tarefa apenas de um governo, quicá nem de uma só geração de educadores. Todavia está num horizonte desejável e demandará desde já recursos e tempo, sem que nossa ansiedade queira queimar etapas, mas sem também deixar de agir na sua direção. A história tem ensinado que as soluções rápidas e improvisadas em geral desorganizam e desarticulam o que existe e não se sustentam quando muda o grupo político que lhes dá sustentação, de sorte que uma estratégia de mudanças irreversíveis precisa ser desencadeada desde agora.

Estou convencida de que é possível ter um ensino de 1º grau universal, obrigatório e gratuito neste país se houver vontade política, para mobilizar os recursos que já deveriam estar mobilizados, e de buscar novos

recursos tendo em vista a universalização da escola básica. Recursos portanto, são absolutamente indispensáveis, mas o que exige vontade política ainda mais forte, é definir onde colocá-los com prioridade.

Para dar respaldo a essa vontade política é importante, ainda que não suficiente, voltar a integrar a função, a concepção da função social da educação com a teoria e a pesquisa educacional. Aí está uma primeira tarefa que me parece de fundamental importância. Eu me arriscaria por isso a colocar aqui uma visão da função social da educação, pelo menos do ensino básico. Em termos resumidos diria que constitui um instrumento indispensável da sociedade democrática, porque está a serviço de algo que é também indispensável a esta sociedade, ou seja, a formação para o exercício da cidadania. O ensino, a educação elementar certamente não constitui a cidadania, mas na sociedade que nós vivemos, e pela qual o Brasil já optou — e não vejo que a ruptura deste modelo esteja no horizonte próximo — o domínio dos conhecimentos que fazem parte do currículo da nossa escola elementar é indispensável ao exercício da cidadania.

Este exercício de cidadania supõe na base do sistema educacional uma escola unitária e de caráter nacional. Isso não quer dizer que ela deva ser padronizada e igual para todo mundo mas que em termos de cidadania, e principalmente em termos de uma nova federação neste país, não é possível pensar no processo ou na constituição de uma cidadania que tenha como referência apenas o local. A cidadania deverá remeter à dimensão nacional ainda que seu ponto de partida seja o local ou o regional.

Essa proposta a respeito da função social da educação básica implica em alguns cortes e algumas limitações na maneira mais comum pela qual temos muitas vezes visto a escola. Em primeiro lugar implica em tentar resguardar e preservar ao máximo sua especificidade e sua função mais nobre que seria o ensino e a transmissão e socialização do saber. Isto por um lado significa que muito embora a escola precise, por circunstâncias que lhe são alheias, assumir tarefas sociais e assistenciais, ela não poderá em nenhuma hipótese ser substituída por instituições que supostamente deveriam estar cumprindo estas tarefas. Dizendo curto e grosso, vai ser preciso se pensar para a gestão democrática, em articular a escola com as demais ações sociais, de modo a atender sua clientela sem transformá-la num restaurante, ou num hospital, ou numa clínica psicológica.

Por outro lado também esta concepção de educação de caráter unitário nacional implica em reconhecer que embora seja impossível separar completamente o saber da ideologia, o poder público deve se esforçar para que os conteúdos e as ações escolares sejam vivos e verdadeiros, despidos de preconceitos, de proselitismos políticos e ideológicos, dissociados das crenças religiosas, deixando aos partidos, às corporações, aos sindicatos, aos grupos confessionais, aos movimentos sociais, a tarefa do convencimento religioso, político ou ideológico que deverá ser exercida com liberdade numa sociedade democrática.

Num momento de abertura política é preciso que as coisas voltem a ser ou acontecer onde elas deveriam.

Não é mais necessário tornar a escola e, apenas ela, um espaço de resistência porque a liberdade de pregação e convencimento político e ideológico terá de se ampliar. Portanto a escola estará predominantemente voltada à sua singela função de ensinar a ler e a escrever e transmitir os conhecimentos sistematizados, tarefa na qual, aliás, ela não tem sido bem sucedida. Será obrigação do poder político zelar para que o sistema de ensino não seja aparelhado por interesses setoriais sejam eles político-eleitorais, partidários, ideológicos ou econômicos. Quem responde pela gestão do sistema público de ensino deve ter clareza de que ele é também, na sua complexidade, um mercado de trabalho, um mercado de consumo e um mercado de idéias. E deve ser administrado, no conflito que isto gera, sempre buscando a resultante que contemple o interesse do professor e do aluno que é quem precisa da escola.

Todas essas considerações pretendem destacar que o sucesso da ação governamental no ensino do 1º grau, e conseqüentemente as demandas que este novo momento fará pesquisa educacional, dependerá não apenas da intenção de torná-lo realidade para todos mas de uma concepção precisa, delimitada e lúcida daquilo que é essencial neste sentido e das tarefas essenciais do poder público, da pesquisa e da universidade na sua gestão.

A efetiva realização portanto deste ensino vai requerer que os órgãos da administração direta voltem a ser de fato coordenadores, das políticas educacionais e isto é mais verdadeiro ainda para o nível federal. A coordenação e o controle a nível central é importante neste sentido porque subsidia a ação descentralizada no âmbito estadual e municipal.

Há aspectos que sem dúvida devem ser centralizados e coordenados ao nível federal: os núcleos curriculares comuns e suas cargas horárias obrigatórias, bem como os conteúdos programáticos e as diretrizes relativas a formação do magistério e a elaboração do material didático.

Além disto é importante, do ponto de vista da gestão do sistema de ensino, evitar as fragmentações das ações educativas, os programas locados em áreas ou instituições que escapam a essa ação coordenadora dos órgãos próprios da gestão educacional seja a nível central, estadual ou local. É certo que a educação, formal ou não, é livre à iniciativa tanto de órgãos públicos quanto de instituições privadas. Mas se estas iniciativas não estiverem harmoniosamente integradas numa política de caráter nacional, que só poderá ser devidamente coordenada a nível central, elas não deverão ser incluídas na despesa pública com ensino.

Fragmentações por tipo de programas, como é o caso das ações educativas dos diversos ministérios e das empresas públicas tanto federais, quanto estaduais e municipais, das fundações, fragmentações por graus de ensino, cujo exemplo mais doloroso é o MÓBRAL, deverão ser examinadas em cada caso, tendo em vista integrar ações e programas sob a coordenação da administração direta.

Dentro da própria administração direta é preciso introduzir uma nova forma de gestão e evitar que a maioria seja sempre tratada como alguma coisa anômica e merecedora de projetos "especiais". As

periferias urbanas e zonas rurais por exemplo, são o próprio Brasil, portanto deveriam ser o MEC. Não devem ser objeto de pequenos projetos específicos, porque não adianta recortar a periferia, colocá-la num projetinho e alocar recursos. O ensino público de 1º grau brasileiro é em boa parte, e deverá sê-lo cada vez mais, na periferia urbana e zona rural. A secretaria do ensino de 1º e 2º grau do MEC, as secretarias estaduais e municipais de educação têm que ter como foco central da sua preocupação, como linha da sua organização, as maiorias, e portanto as periferias urbanas e as zonas rurais.

Esses projetos específicos funcionam na prática como funcionamento dos recursos e divisão de poder; esse processo começa no MEC, desdobra-se em cada secretaria e acaba em cada administração municipal, onde cada projeto tem seu próprio orçamento, e seu espaço de poder.

É preciso também reconhecer que os problemas do ensino elementar brasileiro nasceram com ele, há mais de século, e demandam um imenso conjunto de ações, quase todas de pouca visibilidade política. Não se vê o sabão que se manda para escola, nem o teto que se conserta. O que aparece é a grande escola que se inaugura, o programa especial destinado aos carentes. Todavia são as ações que não têm visibilidade política as mais prioritárias. A estratégia populista e autoritária tem sido a de investir apenas num aspecto, de preferência no mais rendoso eleitoralmente. E a pesquisa muitas vezes tem dado respaldo teórico para isso.

Finalmente é preciso lembrar que o ensino de 1º grau vai ser sempre gigantesco, caro e numericamente assustador. Não adianta adotar a velha filosofia dos *small is beautiful* e tentar deixar pequeno aquilo que necessariamente é grande e deverá ser grande, porque é um serviço público que se destina à totalidade da população na quase totalidade dos dias do ano. O custeio do ensino público de 1º grau não pode ser barato porque não dá para ser pequeno.

Não quero com isso dizer que a operação dos sistemas de ensino elementar deva ser centralizada, mas que temos que deixar de nos assustar com o tamanho das coisas, ou seja, temos de pensar em tamanho de escola. Por esse motivo, antes de definir de quem vai ser a responsabilidade pelo 1º grau é preciso saber com quem vai ficar o dinheiro. Onde for ficar o maior montante de recursos, aí deve ficar a responsabilidade pelo 1º grau. Certamente que não poderá ser na esfera local sem uma reforma tributária que distribua recursos.

Entretanto, mesmo havendo redistribuição dos recursos, mesmo havendo a descentralização que é um conceito administrativo, isto não significa democratização, porque esta última é um processo político, que tem a ver não só com a centralização-descentralização, mas com a participação ampla no poder de decisão.

Se a descentralização resultar em autonomia sem contrapartida de recursos ou resultar em autonomia e recursos para cada um fazer o que quiser com uma escola que deve ter necessariamente caráter nacional, dificilmente a democratização ocorrerá.

Qualquer descentralização, entre elas a municipalização, deveria ser respaldada num processo efetivo

de participação política dos dirigentes locais e da sociedade civil nas decisões nacionais sobre educação. A questão é saber como é que nós vamos integrar os dirigentes dos pequenos municípios, o magistério e as entidades da população no processo de definição de qual política educacional este país precisa. Porque se essa participação for efetiva, se a população local for co-responsável pelas diretrizes nacionais da educação, depois elas poderão ser implementadas em todas as esferas de acordo com as características e necessidades de cada região e de cada município.

Mas se as comunidades se restringirem a discutir o local, numa abordagem localista, sob a suposição de que o nacional se constrói somando os pedacinhos, ela sempre vai ficar presa de uma concepção restrita, e as decisões de caráter nacional escaparão de seu controle. E sem esse controle dos brasileiros sobre as decisões nacionais, nenhuma municipalização, nenhuma descentralização democratizará, não apenas o ensino de 1º grau como a educação e a sociedade.

Aí se insere portanto um problema de gestão política que coloca também desafios muitos sérios à investigação educacional. Entre esses desafios eu destacaria em primeiro lugar a necessidade de recuperar a história política e social dos sistemas de ensino para entender como é que o processo de descentralização poderá levar efetivamente à democratização. Metodologicamente falando, sabemos que na maneira como algo foi constituído estão os processos e mecanismos nos quais teremos que intervir se quisermos mudá-lo ou construí-lo. A pesquisa relativa à história da educação brasileira tem se prendido mais às macrorrelações entre educação e sociedade, mas ultimamente houve um esforço de reconstruir as articulações entre processos educacionais e processos político-econômicos mais amplos. Esse esforço contudo ainda carece de uma aproximação mais precisa para estudo das expressões regionais dessa articulação, enriquecida de material empírico e documental que permita uma compreensão ainda que restrita mais profunda e elaborada, da constituição mesmo dos sistemas de ensino, aí incluídas as próprias unidades escolares.

Citando como exemplo bem concreto, sabemos que o ensino municipal de São Paulo constituiu-se sob forte influência do ademarismo variante do populismo que foi muito importante em São Paulo, Capital e Estado. O próprio crescimento do ensino municipal, o surgimento das escolas, foi condicionado pelo relacionamento da esfera estadual e municipal que oscila nos diferentes períodos e tem a ver com a própria constituição federativa do país bem como os interesses dos grupos políticos que dominaram a cena paulista. A história de certas escolas será marcada por essa multiplicidade de forças e interesses, entretanto ela não está documentada e mal sabemos quem foram seus protagonistas. Aliás a memória da escola pública no Brasil não existe. É preciso resgatá-la.

Ainda em termos de gestão educacional entendo que há um segundo grande desafio às políticas governamentais e conseqüentemente à pesquisa educacional. Este desafio diz respeito à democratização da própria escola ou daquilo que queremos fazer em termos de construir a sua autonomia. A escola não é apenas o

vidro na janela, nem o teto sem goteiras, nem a presença do professor. Ela é um conjunto de relações sociais e a pesquisa educacional foi extremamente feliz quando voltou-se para dentro da escola para investigar como é que estão ocorrendo as relações de trabalho.

Estabelecendo a ligação entre a divisão e as relações de trabalho na escola e as teorias educacionais que informaram de alguma maneira a própria organização do ensino de 1º grau, esse conhecimento permitiu um avanço no nível da implementação das políticas educacionais. Esse avanço diz respeito às tentativas hoje já existentes embora ainda tímidas, de desfazer a divisão hierárquica e autoritária do trabalho tentando organizá-lo em novas bases. É um tributo que as políticas educacionais atuais e aquelas que vierem, pagarão à pesquisa educacional a possibilidade do entendimento das relações de trabalho dentro da escola e conseqüentemente de onde é bom ou onde é possível mudar essas relações com o objetivo de abrir espaço para a democratização e a promover a autonomia escolar.

Entretanto a teoria e a pesquisa educacional avançaram muito pouco no que se refere ao relacionamento da escola com a população que é sua usuária. Restou aí uma área de penumbra na qual, hoje, a dificuldade e a falta de clareza são muito maiores do que na área das relações internas à escola. E como a questão da autonomia se articula de um lado com a democratização interna, mas se articula necessariamente, do outro, com a democratização no relacionamento da unidade escolar com a população usuária, essa lacuna de conhecimento faz-se sentir com intensidade. A pesquisa educacional pode nos dizer muito pouco neste aspecto. Maria Malta Campos que está comigo aqui na mesa hoje, elaborou um dos poucos trabalhos que buscaram jogar um pouco de luz no problema do relacionamento escola-população, problema este por sinal onde a reconstrução histórica antes mencionada também tem muito a contribuir.

Neste espaço a ser conhecido, do relacionamento escola-população cabe um trabalho de reflexão, de revisão de conceitos, de reposição de hipóteses em termos de teoria educacional e de pesquisa, que certamente deverá subsidiar melhor a ação educacional no futuro. A questão é delicada uma vez que autonomia voltada para a democratização está muito ligada ao compromisso, ou seja, não pode existir para manter privilégios, mas está condicionada à abertura da escola, e só se legitimada pelo acesso e a permanência nela daqueles que estão excluídos. Isto torna o cenário escolar um espaço de muito conflito, e talvez seja por isso também que a própria pesquisa educacional tenha tido dificuldade de lidar com o problema e de encontrar metodologias novas como formas de trabalho para a construção do conhecimento nesta área.

Finalmente gostaria de chegar ao terceiro desafio mais contundente que a política educacional coloca para a pesquisa e que diz respeito ao problema da qualidade e conseqüentemente da permanência.

O trabalho da professora Elba Siqueira de S. Barreto que tive oportunidade de ler recentemente comenta alguns dados bastante interessantes sobre o ensino de 1º grau. O mais incrível deles é o de que nós já temos hoje vagas suficientes para o conjunto das crianças de 7 a 14

anos, neste país. O problema é que das 23 milhões de crianças matriculadas neste grau, no ano de 1982 por exemplo, 8 milhões delas tenham mais do que 14 anos. Ou seja, é preciso enfrentar a qualidade, não no sentido elitista, nem no sentido de padrão inexecutável, mas no sentido de formas de trabalho que permitam a entrada e a passagem sem grandes estrangulamentos por este sistema de ensino. Da solução disso depende realmente o acesso das 7 milhões que hoje estão excluídas.

O problema não é novo. Todos nós sabemos que o grande impasse do 1º grau está aí. Acho entretanto que a gestão atual do sistema de ensino, incorporando o que já se conhece e descobrindo as lacunas, tem levado a perceber enfoques diferentes que creio é uma contribuição nova para a definição de rumos à pesquisa educacional. Em primeiro lugar é preciso reconhecer que há muitas ações que não dependem da pesquisa. É evidente que um aumento no tempo diário de trabalho, um menor número de alunos por sala de aula, por exemplo, melhoram a qualidade. Não é preciso mais fazer pesquisa sobre isso. Mas há aspectos nos quais a demanda de pesquisa entra com muita força.

Uma vez aceito que as mudanças de qualidade precisam tomar como referência inicial o cotidiano da escola e da sala de aula, a contrapartida é a de que o modelo de pesquisa educacional também adote essa referência empírica e deixe de lado as estratégias metodológicas que partem de modelos abstratos. Todavia será preciso mais do que inventariar o cotidiano, reconstruí-lo com vistas à sua transformação para não cair no empiricismo descritivo, excessivamente analítico e sem possibilidade de síntese.

O inventário da prática do professor e a tentativa de explicá-la em termos de modelos, que não sejam descolados dela nem simplesmente apenas a reproduzem descritivamente, constitui tarefa de grande fôlego, e a meu ver a contribuição mais relevante que a pesquisa educacional teria que dar à mudança de qualidade. O delineamento metodológico dessa tarefa teria entre seus elementos, sem dúvida uma estratégia de apropriação e mudança do próprio objeto de estudo, isto é, a prática pedagógica. Diretrizes relativas ao material didático e à formação do futuro professor como à própria organização e funcionamento da escola, poderiam resultar de um programa de investigação nessa linha.

Certamente não vai bastar fazer pesquisas para que a qualidade mude, mas a pesquisa pode ser um insumo extremamente importante às políticas governamentais se puder subsidiar com informações objetivas a negociação política que as viabilizará. A mudança qualitativa vai depender de tantos outros inúmeros fatores que chegou o momento do pesquisador se convencer, até com uma certa humildade, que provavelmente a pesquisa em si mesma é muito frágil para garantir transformações. Acho contudo que quanto mais ela tiver como referência a realidade concreta da escola, o seu cotidiano e o cotidiano da prática do professor, tanto mais ela terá força e legitimidade para ser interlocutora no momento da negociação pela qual vier a ocorrer uma mudança qualitativa comprometida com a democratização da escola.

