

INFORME

# GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA E DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS

Organização de Estados Ibero-Americanos Para  
a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)

Tradução: Áurea Maria Corsi

Este documento de trabalho foi elaborado pelos professores **Raúl Urzúa** e **Manuel de Puelles**, incorporando as reflexões dos especialistas em Educação reunidos em Talca, Chile, nos dias 9 e 10 de maio, e dos vice-ministros de Educação reunidos em Lima, Peru, de 12 a 14 de junho, no México D.F., México, de 24 a 26 de junho e em Santiago, Chile, nos dias 4 e 5 de julho de 1996.

Talvez como nunca antes na história, os cidadãos, em sua esmagadora maioria, e os dirigentes políticos dos países ibero-americanos compartilham a crença de que um governo é legítimo se tem origem nas eleições livres, periódicas, competitivas e limpas, e se exerce o poder respeitando a constituição e as leis.

A consciência dessa situação tem levado as elites políticas e intelectuais a confiar em que, na grande maioria desses países, a democracia e seu processo

---

Texto elaborado como subsídio à VI Conferência Ibero-Americana de Educação que se realizou em Santiago e Valparaíso (Chile), nos dias 10 e 11 de novembro de 1996.

de consolidação não correm neste momento o risco de uma regressão a regimes autoritários. Haveria, por conseguinte, um consenso básico sobre a legitimidade da democracia.

Essa visão otimista acerca do momento político pelo qual atravessa a Ibero-América não pode fazer com que se esqueça de que a democracia não está ainda totalmente consolidada. Ela perde legitimidade e acaba ficando inviável quando questionamentos à representatividade das pessoas que ocupam cargos nos poderes do Estado, pressões por maior participação ou percepções negativas acerca da eficácia das políticas públicas, levam à perda do sentido de confiança nas instituições e autoridades.

[...]

O documento está dividido em três capítulos. O primeiro pretende fazer um diagnóstico sintético acerca das conseqüências para a governabilidade democrática de mudanças recentes no contexto internacional, regional e nacional.

A partir da questão levantada nesse primeiro capítulo, no segundo se inicia o exame de como o sistema educacional influi sobre a governabilidade democrática e a discussão de algumas formas para reforçar a contribuição positiva do primeiro para a segunda

Por sua vez, no terceiro capítulo fixa-se o olhar no interior do sistema educacional e indaga-se sobre a governabilidade dos sistemas educacionais. Entre outros assuntos, nele são examinados os consensos básicos com respeito a *o que* e a *quem* ensinar, assim como *por que* e *como* fazê-lo.

## **OS DESAFIOS DA GOVERNABILIDADE DA DEMOCRACIA NA IBERO-AMÉRICA**

### **Um consenso básico e algumas inquietudes**

1. Em sua forma mais geral, pode-se dizer que uma democracia é governável quando os governantes tomam e executam decisões que são aceitas pelos cidadãos e mesmo que essas os prejudiquem não os leva a propugnar a mudança do regime político. A democracia está consolidada e é governável quando atores políticos que perdem no exercício do jogo democrático aceitam esse resultado e seguem participando e apoiando-o.

2. Por conseguinte, governabilidade implica estabilidade das instituições democráticas apesar da incerteza quanto aos resultados do jogo político, quer dizer das negociações e dos acordos entre os atores políticos. Colocando nos termos de um cientista político, o compromisso em aceitar

as regras democráticas é “a vontade de aceitar resultados com conteúdos ainda não definidos” (Lamounier apud Przeworski, 1991).

3. Depois da crise generalizada da democracia na região nos últimos decênios, parece que na maioria deles os cidadãos e as forças políticas compartilham agora o pressuposto de que a democracia é a forma mais adequada de governo. Estamos, portanto, atravessando uma etapa de nossa história na qual se aceita o consenso básico de que a governabilidade democrática é possível.

4. A literatura recente sobre o tema, no entanto, tem começado a chamar a atenção para alguns sintomas de descontentamento dos cidadãos com as instituições políticas. Isso poderia indicar um certo desencanto com a democracia e, eventualmente, uma falta de apoio a ela.

5. Alguns desses indicadores têm sido detectados pelas pesquisas de opinião pública: a indiferença para inscrever-se nos registros eleitorais, o aumento da abstenção nas eleições e a alto índice de opiniões negativas acerca da política e dos políticos.

6. A pergunta que se deve fazer é se estamos diante de uma crise de legitimidade que põe em perigo a sobrevivência do regime democrático e se esses indicadores não estão só refletindo uma nova cultura cívica que faz exigências, também novas, para as instituições políticas. A discussão sobre o tema obriga a levar em conta o contexto mais amplo no qual ele se coloca.

## **2. O contexto**

7. Os processos de transição e consolidação democrática pelos quais têm passado os países da região coincidiram ou foram precedidos pela adoção de uma economia de mercado aberta como fórmula para obter o desenvolvimento, bem como adoção de políticas econômicas capazes de produzir os ajustes estruturais necessários para a implantação da estratégia eleita.

8. É necessário também considerar nas análises as conseqüências internas, para cada um de nossos países e para a região, das transformações profundas de ordem econômica, política, social e cultural que ocorreram no mundo inteiro. A mundialização da economia de mercado e a internacionalização das decisões econômicas, a revolução tecnológica e a conseqüente readequação das economias e mercados nacionais e internacionais de trabalho, a delegação de parte do poder político dos estados nacionais a órgãos supranacionais ou a poderes locais, a proliferação de acordos ou tratados comerciais de âmbito bilateral, sub-regional ou regional, a criação de uma rede de comunicações que cobre já grande parte do mundo, estão mudando radicalmente a sociedade e a política de praticamente todos os países e têm contribuído para o surgimento de uma

nova cultura que também cruza as fronteiras e afeta em maior ou menor grau as culturas nacionais.

9. Por outro lado essas tendências e processos, além de exigirem ajustes estruturais da economia, têm tido efeitos negativos nos níveis e nas condições de vida de diversos grupos sociais, introduzindo maiores incertezas e inseguranças a respeito do futuro. Em muitos casos, contribuíram para aumentar as desigualdades seculares e têm criado novas formas de exclusão social, tanto em nossos países como nos economicamente mais fortes.

10. O predomínio da economia de mercado não significa o desaparecimento de diferenças quanto às modalidades específicas que essa economia adota tanto nos países de capitalismo tardio, como nas sociedades capitalistas emergentes asiáticas, da América Latina ou da Europa Central e Oriental. Por outro lado, a ampliação do número de países que têm adotado a democracia representativa como forma de governo não pode nos levar a pensar que estamos diante de um determinismo histórico. Tanto na economia como na política, trata-se, ao contrário, de processos em evolução com contradições internas e sujeitos a mudanças. Em suma, nem a perspectiva de longo prazo, nem a análise comparativa das diferentes sociedades no presente momento histórico permitem assegurar que tenhamos chegado ao fim da história.

11. Nesse contexto, a governabilidade da democracia deixa de ser somente um problema da estabilidade política a curto prazo dos governos e ministérios. Certamente, a governabilidade democrática está diretamente relacionada com a capacidade das instituições políticas e sociais para, de um lado, aglutinar e articular interesses e, de outro lado, regular e resolver os conflitos entre eles. No entanto, quando a governabilidade é examinada sob uma perspectiva de longo prazo e no contexto econômico, político e social atual, ela passa a ser inseparável da capacidade dos governos para levarem os processos e atores sociais ao desenvolvimento à equidade e à consolidação das instituições democráticas, ajustando-se às regras do jogo democrático e resolvendo de acordo com elas os conflitos de interesses e valores que surjam em torno dessas metas. Por conseguinte, trata-se de uma governabilidade positiva, orientada na criação de uma nova ordem para a dignidade de todos e que implica inevitavelmente um projeto ético.

### **Requisitos da governabilidade**

12. Alguns dos fatos citados anteriormente não só ajudam a interpretar os indicadores de um descontentamento para com as instituições democráticas, como também a determinar o sentido dos requisitos da governabilidade e a identificar as causas indiretas de sua eventual debilidade.

13. A governabilidade da democracia se apóia no consenso básico de que, apesar das limitações, ela é uma forma de governo melhor que suas alternativas. Para que esse consenso perdure é necessário, em primeiro lugar, que os órgãos decisórios (os poderes do Estado) e os atores políticos (partidos políticos) que participam diretamente do processo de decisões e formulação de políticas sejam vistos pelos cidadãos como seus legítimos representantes. A existência de uma crise das instituições de representação política leva, inevitavelmente, à falta de governabilidade da democracia representativa e a sua substituição, violenta ou indolor, por regimes autoritários, ou por outros, nos quais as instituições representativas deixam de desempenhar o papel político central.

14. Em segundo lugar, a governabilidade da democracia requer a existência de canais institucionais que permitam satisfazer as demandas de participação social. Essas demandas são variáveis quanto ao seu conteúdo e intensidade nas diferentes sociedades e contextos históricos, mas não estão nunca ausentes, e sua não satisfação pelos governos democráticos contribui para lhes tirar a legitimidade.

15. Em terceiro lugar, a governabilidade da democracia depende em grande parte da eficácia das políticas públicas e da condução política. A democracia se debilita e perde governabilidade quando os cidadãos chegam à convicção de que nem o interesse geral, nem seus interesses, aspirações e valores estarão protegidos sem mudanças radicais no sistema político e no regime de governo.

16. Finalmente a governabilidade da democracia supõe e se legitima na aceitação prática e concretização de valores morais que lhe servem de substrato, tais como a tolerância, a não-violência, expressa na resolução pacífica dos conflitos, a liberdade de pensamento, a igualdade e a solidariedade, integrados em uma cultura cívica democrática.

### **Governabilidade e representação**

17. A estreita relação existente entre governabilidade e legitimidade dos órgãos de representação leva a olhar com inquietude os sintomas de descontentamento dos cidadãos em relação às instituições democráticas às quais se fez referência. A isso tem que se acrescentar que os partidos políticos enfrentam problemas para adaptar-se ao novo contexto econômico, social e político. As suas dificuldades para desenvolver programas e estratégias que contemplem as novas demandas sociais e, em alguns casos, para chegar a acordos que permitam estabelecer coalizões estáveis, têm levado um número crescente de votantes a se declararem independentes, isto é, nem militantes nem simpatizantes de um partido político. Ao mesmo tempo a “volatilidade” eleitoral, isto é, a mudança de preferências do eleitorado de uma eleição a outra, parece haver aumentado. Por último,

há que se recordar que os partidos políticos compartilham com os parlamentares a pior avaliação nas pesquisas de opinião.

18. No entanto, daí não deriva necessariamente a existência de uma crise de representação. Para que exista uma crise que ponha em risco a governabilidade a longo prazo e, em definitivo, a própria sobrevivência da democracia, seria necessário que os cidadãos estivessem convencidos de que não importa quem governe porque os que o fizerem não representarão seus valores, aspirações e interesses, ou serão incapazes de satisfazê-los. Nesse sentido, a legitimidade dos órgãos de representação depende de sua eficácia para dar resposta às inquietudes dos cidadãos. Enquanto se julgar que uma mudança de governo, de acordo com as regras democráticas, poderá dar melhores respostas a essas inquietudes, poderá haver crises de governo, mas não será da democracia.

### **Governabilidade e participação dos cidadãos**

19. A despeito do aumento da participação organizada dos cidadãos ser considerado um importante componente da consolidação democrática, as mudanças recentes, tanto na América Latina, como na Espanha e em Portugal, não têm levado ao seu fortalecimento. Fatores estruturais, mudanças no papel do Estado e a emergência de uma nova cultura mais centrada no indivíduo se combinam para debilitar os atores e a participação social. Nos referiremos aqui a alguns fatores estruturais, para mais adiante mencionar outros.

20. A mudança do modelo econômico não só tem alterado a importância relativa dos setores e atividades econômicas como tem feito surgir novas formas de organizar o trabalho produtivo resultando numa maior fragmentação da força de trabalho ocupada. Aos entraves que essa fragmentação coloca à participação organizada dos trabalhadores vêm agregar-se mudanças nas legislações trabalhistas que restringem a possibilidade de ações coletivas.

21. O setor informal continua representando uma proporção muito elevada de emprego na Ibero-América. Ao mesmo tempo, as mudanças das condições econômicas têm provocado o surgimento de outras formas precárias de trabalho caracterizadas por baixa renda e produtividade, instabilidade trabalhista, não percepção de complementações familiares e exclusão dos benefícios da seguridade social. Antiga ou nova, a informalidade no trabalho não constitui uma base sólida para a constituição de atores sociais.

22. Os baixos níveis de participação social e popular podem afetar ou não a governabilidade da democracia dependendo de quão forte seja a demanda por participação e da existência de canais que a viabilizem.

Apesar da influência que exercem os fatores estruturais na motivação para participar, estudos recentes mostram altos níveis de insatisfação pela falta de oportunidades para participar. A ampliação de canais de participação passa, assim, a ser uma forma de dar legitimidade para a democracia e assegurar sua governabilidade.

### **Governabilidade e eficácia governamental**

23. A democracia perde legitimidade quando a população percebe que a classe política antepõe seus interesses particulares ao bem público ou quando considera as políticas públicas ineficazes para resolver os problemas que a afetam.

24. A primeira dessas razões se relaciona diretamente com a falta de probidade e a corrupção política. Há consciência de que as denúncias e os casos comprovados de corrupção são fatores que afetam a legitimidade dos governos e que, ao levarem o eleitorado a perceber que isso atinge toda a classe política, tornam a democracia ingovernável. Como conseqüência, o fortalecimento dos mecanismos de controle e responsabilidade, tanto política como administrativa, dos órgãos do Estado que permitem definir e tornar mais claras situações de corrupção e impor sanções aos que nelas incorram, passou a ocupar um lugar destacado na agenda política.

25. No contexto ibero-americano a eficácia das políticas se mede em relação a sua capacidade para diminuir a pobreza e a exclusão social, ampliar a igualdade de oportunidades e satisfazer os problemas concretos que afetam a população.

26. A causa direta a que se atribui mais geralmente o debilitamento, quando não a crise, da representação política e as conseqüentes dificuldades para manter os conflitos sociais dentro dos limites da governabilidade democrática, é a insatisfação pública com o desempenho econômico dos governos.

27. Por razões profundamente enraizadas em sua história e cultura, os países ibero-americanos e em especial os latino-americanos têm-se caracterizado pela manutenção de níveis de pobreza que em vários casos chegam a mais da metade da população total e que em outros permaneciam em torno da quarta parte da mesma (CEPAL, 1994).

28. Os dados mais recentes disponíveis mostram que alguns deles conseguiram diminuir seus índices de pobreza nos primeiros anos da década de 90 (CEPAL, 1994). Todavia, essa diminuição significou apenas uma

recuperação parcial, insuficiente para se alcançar os níveis de 1970. Ao mesmo tempo, é preciso considerar que, de acordo com estimativa das pesquisas domiciliares, vários países mostram aumentos de pobreza urbana não só durante os anos 80, mas também entre 1990 e 1992.

29. Todavia, com relação ao tema da governabilidade, é importante destacar que a incapacidade dos países latino-americanos para diminuir os índices de pobreza anteriores à crise e às políticas de ajuste não significa que não tenha havido progressos nas condições de vida dos estratos abaixo da linha de pobreza<sup>1</sup>. Isso se observa, se considerarmos a sua maior possibilidade de acesso a serviços de água, luz, esgoto, telefone coletivo, pavimentação, meios de comunicação de massa, especialmente a televisão, saúde e educação.

30. Outro ponto a considerar com relação à pobreza recente é que, apesar de persistir uma clara relação entre pertencer ao setor informal e estar abaixo da linha da pobreza, a linha divisória que separa o setor formal do setor informal tem-se tornado mais tênue. Além disso, em vários países a diminuição da pobreza chamada estrutural vem acompanhada da pauperização de vastos setores da população. Mais do que linhas fixas que separam os pobres e não-pobres, a situação atual parece ser a de uma grande permeabilidade, com acentuada rotatividade ou mobilidade de famílias e lares com níveis de renda beirando a linha da pobreza<sup>2</sup>.

31. Em suma, o número de pobres é agora maior do que há vinte anos e os grupos sociais vulneráveis são mais numerosos. Juntamente com essas tendências regressivas há outras que tornam a realidade mais complexa. Se considerarmos a melhoria nas condições de vida dos pobres e a maior probabilidade de os estratos que beiram o limiar da pobreza deixarem essa condição, pode-se pensar que a persistência da pobreza foi compatível com a integração de uma parte dos pobres a condições e padrões de vida que antes eram privilégio dos não-pobres.

### **Governabilidade e cultura cívica**

32. A governabilidade da democracia depende também de que os valores, normas, crenças e atitudes que orientam o comportamento coletivo e as decisões públicas, isto é, de que a cultura cívica reforce as instituições democráticas.

---

1. Como se tem dito em relação ao Brasil, "se, a partir do ponto de vista da renda, os ganhos obtidos pelos pobres durante os setenta se perderam nos oitenta, a última década não foi de fato uma 'década perdida' no que se refere às condições de vida dos setores mais vulneráveis da população" (Draibe, Arretche, 1995).

2. Para uma análise deste ponto veja-se CEPAL, 1993 e também Minujin, López, s.d.

33. Em todos os nossos países as transformações a que se fez alusão no item 8 têm levado a uma mudança no papel do Estado. Essa mudança inclui a privatização das empresas públicas, mas vai mais além, na medida em que implica uma modificação substancial do papel de integrador da sociedade que tem sido atribuído tradicionalmente ao Estado. No novo contexto se espera que a integração se produza por meio do mercado e passe a ser um processo individual e familiar, limitando-se o Estado a fixar as regras do jogo, regular as relações entre o interesse público e o privado e a ser um agente ativo na busca da equidade.

34. Essa mudança no papel do Estado e o papel central que desempenha o mercado no modelo atual de desenvolvimento estão modificando a maneira como as pessoas se vêem a si mesmas, seus valores, interesses e aspirações pessoais. A cultura dominante nos estratos altos e médios urbanos, mas que permeia também o restante da sociedade, valoriza principalmente o esforço individual, a competição, o êxito econômico e o consumo, olha com desconfiança a ação do Estado e não considera que o êxito pessoal dependa dele. O mundo pessoal e o mundo político aparecem como duas realidades distintas e de pouca influência mútua, o interesse pela política diminui e começam a manifestar-se os sintomas de distanciamento em relação à participação política e de pouca consideração por algumas das instituições democráticas, como os Parlamentos e os partidos políticos, atitudes que preocupam devido ao efeito que podem ter na governabilidade democrática.

35. No entanto, o desinteresse pela política e o juízo acerca das suas instituições pode não constituir um questionamento da democracia representativa, mas sim, refletir uma demanda para que ela se reoriente para a solução de problemas que exigem a ação do Estado. O interesse da população, detectado pelas pesquisas de opinião pública, no sentido que a ação política se oriente para solucionar questões sociais que a afetam ou podem afetá-la diretamente, tais como os problemas de segurança dos cidadãos, bem-estar social, emprego e pobreza, parece estar indicando que é isso o que tem ocorrido.

36. Se essa interpretação é correta, os indicadores de descontentamento e desinteresse pela política não estariam assinalando uma crise atual de legitimidade das instituições democráticas, mas uma necessidade de reorientar a ação política para as novas demandas dos cidadãos.

37. A governabilidade da democracia é muito mais que um problema de como controlar o excesso de demandas sociais e evitar que elas acabem por destruir a democracia. Ela exige um esforço coletivo para estabelecer novas formas de coesão e integração social, isto é, para constituir uma nova ordem que seja capaz de diminuir as desigualdades objetivas que dividem atualmente a sociedade ibero-americana e, ao mesmo tempo, aumentar a igualdade de oportunidades. Nesse esforço, corresponde ao Estado, reformado para adaptar-se

ao novo contexto internacional e nacional, coordenar os esforços do setor público e do privado tendo em vista o interesse coletivo e os interesses particulares. Um ator institucional do qual depende em grande parte o êxito ou o fracasso desses esforços é o sistema educacional.

## **A EDUCAÇÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA**

38. A educação vem sendo chamada a contribuir de diversas maneiras para a governabilidade da democracia. Desde logo, o acesso à educação básica de qualidade é uma condição para a governabilidade da democracia e resolver os problemas de cobertura para esse nível educacional, e que ainda afetam muitos de nossos países, constitui a mais alta prioridade. Há também consenso de que, como formadora de recursos humanos, a educação condiciona em grande parte o êxito e o fracasso dos países em seus esforços de desenvolvimento. Em terceiro lugar, espera-se que ela represente um papel central na constituição e fortalecimento da cidadania. Por último, é capaz de influir nas probabilidades de ascensão e promoção social das famílias e dos indivíduos e afetar o grau de coesão e integração sociocultural.

### **Capacitação de recursos humanos ou formação de valores: um falso dilema**

39. O tema da contribuição da educação para a governabilidade da democracia tem estado praticamente ausente das preocupações dos especialistas, pelo menos explicitamente. No entanto, de maneira indireta tem estado presente em praticamente todas as reuniões e estudos feitos para adequar a educação aos novos contextos econômicos, sociais, políticos e culturais da região. Assim, o estudo da CEPAL/UNESCO (1992) sobre a educação e o conhecimento como pilares da transformação produtiva com equidade propõe a cidadania e a competitividade como os dois objetivos estratégicos de sua proposta. Igualmente, a preocupação com a contribuição da educação para resolver problemas ligados à governabilidade da democracia tem estado presente, ao menos implicitamente, em todas as Reuniões de Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Ibero-Americana e nas Conferências Ibero-Americanas de Educação convocadas pela OEI. No entanto, não se pode desconhecer que a formação de cidadãos tem sido, na prática, desvalorizada diante da formação de recursos humanos.

40. A contribuição da educação para a governabilidade da democracia nas sociedades com presença cada vez mais intensa no mercado irá depender em grande parte de sua capacidade de contribuir para encontrar

um equilíbrio entre essas duas demandas, ou seja, a dimensão instrumental-técnica e a ético-política. A construção desse equilíbrio no contexto político e cultural atual no mundo e, muito especialmente, na Ibero-América, não pode desconhecer que a questão dos valores cívicos é inseparável da questão ética. Ao mesmo tempo, não pode deixar de nutrir-se da larga experiência ibero-americana de convivência e cooperação entre diferentes tradições culturais, raciais, religiosas.

41. A reivindicação do componente ético-político acaba de ser proposta com veemência por Jacques Delors, presidente da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI da UNESCO. Resumindo os pontos centrais do Informe dessa Comissão, Delors sustenta que a capacidade dos sistemas educacionais para converter-se em chave do desenvolvimento exige que cumpram o papel de formadores de mão-de-obra qualificada, mas que “a educação não cumpriria sua missão se não fosse capaz de formar cidadãos arraigados em suas respectivas culturas e, não obstante, abertos às demais culturas e dedicados ao progresso da sociedade” (Delors, 1996). Além do mais, ao discutir algumas orientações de trabalho adotadas pela comissão que presidiu, destaca em primeiro lugar

as relações da educação com a cultura (a cultura concebida com um fator de conhecimento de si mesmo e dos demais), com a cidadania e, mais geralmente, com o sentimento de pertencer a um grupo e com a coesão social (hoje mais débil que há cinquenta anos tanto no Norte como no Sul). Depois, naturalmente, as relações entre educação, formação, trabalho e emprego, as relações com o desenvolvimento e, finalmente, o papel central que cabe à educação no progresso. (Delors, 1996. p.8)

42. A governabilidade da democracia, tendo em vista as profundas transformações que experimentam nossos países e o mundo, exige uma formação integral, e reconhece que a formação técnico-profissional e a ênfase na eficiência não são contrárias à democracia, e que as estruturas que valorizam a democracia e a educação para a cidadania não são opostas ao desenvolvimento. Contra essa crença, a psicologia e as ciências sociais contemporâneas mostram que a atomização dos indivíduos, a perda do sentido do interesse e do bem público não só constituem uma ameaça à governabilidade da democracia, mas afetam negativamente o funcionamento dos mercados e a sustentabilidade do crescimento econômico. Assim sendo, a inculcação de valores referentes aos cidadãos e o conseqüente fortalecimento da cidadania passam a ser condições tanto para o desenvolvimento como para a governabilidade democrática.

### **O sistema educacional na formação de uma cultura cívica democrática**

43. Por socialização política pode entender-se o processo pelo qual as pessoas contribuem para criar e tornar própria uma cultura cívica. A socialização política é um processo que começa na tenra infância e que transcorre durante toda a vida. Nela influem a família, a escola e, de

modo geral, o sistema educacional, os meios de comunicação, os pares e a própria atividade política.

44. O sistema educacional contribui para a criação e manutenção de uma cultura cívica democrática à medida que conduz à:

- a. aquisição de conhecimentos acerca de como funciona o sistema político;
- b. identificação com os valores democráticos;
- c. disposição para respaldar a democracia;
- d. disposição para participar politicamente;
- e. capacidade de formar um juízo crítico das instituições, processos e elites políticas atuantes.

45. A cidadania democrática é resultado de uma construção progressiva a partir da história e da cultura de cada nação. Por isso, mais que fazer uma lista dos conteúdos específicos da educação para a democracia, é necessário identificar alguns valores universais e adaptá-los às grandes orientações culturais dos países. Esses valores universais podem ser articulados em torno de três grandes eixos: os valores relativos à tolerância, à autonomia e aos direitos humanos; os relacionados com a prática da deliberação conjunta, a solução pacífica dos conflitos e a atribuição de responsabilidade pelas decisões; finalmente, os relacionados com a solidariedade. Ao especificar esses valores, se faz necessário levar em conta a presença do multiculturalismo no interior das sociedades nacionais e da região em seu conjunto, dando lugar e reconhecimento a culturas silenciadas ou ausentes do sistema educacional, mas colocando ao mesmo tempo como limite o pluralismo e o respeito a valores específicos e irrenunciáveis em uma sociedade democrática.

46. A escola tem três instrumentos para contribuir com a governabilidade da democracia e para a cidadania, os quais se sustentam no princípio fundamental de que os valores se aprendem muito mais na prática do que falando sobre eles. O primeiro é a relação pedagógica: a prática dos valores democráticos requer passar da educação tradicional à autodidaxia e à aprendizagem cooperativa, que demanda o estabelecimento e o cumprimento de regras, a cooperação e o trabalho em grupo, a capacidade de deliberar, argumentar, e de construir o comum a partir da diferença. O segundo instrumento são os prêmios e castigos da escola, entendendo por eles tanto os explícitos, incorporados às regras de disciplina e qualificação, como os implícitos, referentes a prêmios e castigos culturais, tais como os valores subjacentes à conduta dos docentes e aos livros didáticos, valores relativos às etnias, cor da pele, ou gênero. O terceiro instrumento é o aspecto simbólico do contexto de aprendizagem: as escolas e os mecanismos de supervisão podem refletir um universo dominado pela suspeita e centrado no controle, o qual tende a criar nos estudantes uma moral para as relações entre eles e outra em relação aos supervisores; ou,

ao contrário, podem proporcionar espaços de encontro entre jovens e crianças, entre diversidades.

47. Para que o sistema educacional forme valores é necessário que o professor não se limite a ser um transmissor fixo dos mesmos e sim que os recrie em conjunto com os alunos. A pedagogia democrática supõe tanto um professor-animador como a vivência da tolerância e solidariedade na escola. Isto implica não o processo de formação contínua de nosso professorado, mas também uma reafirmação do seu papel e de sua posição (OEI — *Revista Iberoamericana de Educación*, 1995).

### **O sistema educacional e outros agentes de socialização**

48. A responsabilidade da escola como agente de socialização é compartilhada com outros agentes, entre os quais as famílias, os pares, as imagens culturais transmitidas pelos meios de comunicação de massa e os pares.

49. A família é o primeiro agente de socialização e certamente influi também na socialização política das crianças pequenas. Sua influência sobre os filhos se exerce pelo inculcamento de valores sociais democráticos ou não-democráticos e pelas ideologias e o comportamento político dos pais e, de um modo mais geral, dos membros da família. A criação de uma cultura cívica democrática e a socialização das crianças nessa cultura é facilitada quando esta é aceita tanto pela família como pela escola. Em todo caso, o papel da escola na socialização política se vê reforçado se os pais são convidados a colaborar na definição dos conteúdos dos programas e se os pontos de dissidências são discutidos democraticamente. No entanto, não se pode ignorar que as famílias, assim como outras estruturas tradicionais de coesão (comunidades rurais, identidades locais), estão sendo redefinidas pela mudança em curso e precisam de apoio da instituição educacional na construção da democracia, a começar pela unidade escolar. A participação dos pais no esforço da escola é uma forma de socialização deles próprios nos valores e nas práticas democráticas.

50. Nas sociedades modernas os cidadãos permanecem alheios ao âmbito político e se entram em contato com ele é, sobretudo, pelos meios de comunicação. O efeito desses meios e, em especial, da televisão sobre a formação de valores e atitudes é objeto de debate no momento. No entanto, para além dessa discussão, pode-se considerar que o esforço conjunto dos meios de comunicação e do sistema educacional para a formação de uma cultura cívica democrática tem mais possibilidade de alcançar os objetivos perseguidos do que a transmissão de valores e emissão de mensagens contraditórias. Conseqüentemente a colaboração desses meios com o sistema educacional em uma estratégia global de educação para a democracia é um fator importante para o êxito desta.

51. O papel socializador da escola se vê desafiado pelos grupos de pares. O processo de globalização e as rápidas e profundas mudanças pelas quais estão passando nossas sociedades fizeram com que adquirissem um papel central na socialização dos jovens. Essa socialização está marcada pelos cenários em que essa juventude nasceu e começou a viver (diversas formas de autoritarismo, estagnação econômica, guerra civil, falta de industrialização, fragilidades das instituições democráticas) e tem estimulado mobilizações juvenis e contradições culturais. As polarizações educacionais e ocupacionais têm tido como consequência valorizações conflitivas e diferentes do significado político da democracia para jovens dos vários estratos sociais. Alguns mostram perda de interesse pela política, deterioração da opinião sobre esta, desvalorização das instituições e uma aceitação apática de sua necessidade. Outros, na mudança,

estimulam transformações nos ideais políticos e propugnam reivindicações e estilos democráticos motivados por valores que enfatizam a tolerância, a permissividade no que diz respeito às virtudes privadas, à crítica e ao pluralismo na valorização da vida coletiva. Igualmente, uma mentalidade cosmopolita, aberta à influência do mundo exterior e confiante na diversidade, mais segura de si e mais esperançosa em relação ao futuro de suas sociedades, concedendo importância à igualdade e valorizando o trabalho com base em parâmetros que enfatizam mais a autonomia do que o utilitarismo. (Casanova, 1996)

52. Segundo evidência empírica a marginalização de amplos setores populares jovens da cidade e do campo e sua propensão a integrar-se nos esquemas da economia da droga, nos movimentos armados e nas organizações criminais está ligada ao fracasso escolar precoce e à precariedade do trabalho. Por outro lado, a frequência à escola contribui para que os jovens desenvolvam uma cultura cívica democrática que, ainda que seja crítica ao sistema social e político, não tem uma visão catastrófica do futuro; sejam tolerantes, concedam importância à igualdade e rejeitem as formas autoritárias de resolução de conflitos. Em suma, parece haver nos próprios jovens um grande potencial a ser mobilizado para reforçar uma estratégia global de educação para a democracia.

### **A educação como meio de mobilidade e integração social**

53. Uma demanda comum a todos os estratos sociais médios e baixos dos países é de que a educação deve servir como um canal para a mobilidade e ascensão social, se não própria, pelo menos dos filhos. Os estudos feitos na América Latina mostram que, pelo menos por três décadas, entre 1950 e 1980, o principal canal de mobilidade social foi efetivamente o sistema educacional. A ampliação nessas décadas do acesso à educação pública deu ímpeto a um processo de mobilidade ascendente das gerações jovens, que levou a uma considerável expansão das classes médias e foi um fator importante de integração social. Ao mesmo tempo, a crença de que um maior nível educacional conduziria a melhores ocupações passou

a ser um elemento da cultura urbana e se converteu na expectativa normal de todos os estratos sociais.

54. Aparentemente, os níveis educacionais continuam sendo um fator que condiciona o nível de renda das pessoas depois de 1980. Por exemplo, as quedas mais significativas de renda durante a década dos 80 afetaram os jovens com pouca educação formal, que foram relegados a ocupações de pouco prestígio e baixa remuneração ou, no caso das mulheres, a permanecer excluídas do mercado de trabalho. Ao contrário, níveis educacionais mais altos continuavam sendo um canal para se ter acesso a um maior número de ocupações e a melhores remunerações (CEPAL, 1991). No entanto, uma série de fatores tem contribuído para o debilitamento da educação formal como caminho para a mobilidade social. Um deles é o êxito experimentado pelos países em aumentar o número médio de anos de educação formal: quanto mais alto esse nível médio, maior será também o limiar em que a educação se torna um setor que influi nas oportunidades de mobilidade social ascendente. Estudo recente sobre a matéria afirma que nas zonas urbanas são necessários dez ou mais anos de estudo “e predominantemente o ciclo secundário completo, para ascender a importantes alternativas de bem-estar, que se traduzem em mais de 80% de probabilidade de não cair na pobreza” (CEPAL, 1994. p.101). “Igualmente, de acordo com a tendência geral de um aumento de renda da população adulta trabalhadora nos anos 90, os que auferiram aumentos maiores são os que têm níveis educacionais correspondentes a 10 ou mais anos” (CEPAL, 1994. p.106). O problema é que o aumento de anos de educação formal coincide com o fato de que uma alta porcentagem de jovens entre 15 e 19 anos (que chega em alguns países a 40%) não alcança esse nível e sequer o da educação primária completa. Por outro lado, o crescimento mais lento das oportunidades ocupacionais do que dos níveis educacionais tem contribuído para aumentar os requisitos de acesso a muitas ocupações, incluindo algumas comparativamente mal remuneradas. Esse “credencialismo” não garante por si mesmo a mobilidade social, ainda quando alcançar o nível médio de educação significa aumentar a probabilidade de obter trabalho e diminuir a de cair na pobreza.

55. Na atualidade, a mobilidade social ascendente e, em especial, a mobilidade para cargos de responsabilidade parece depender mais da qualidade da educação que da quantidade de anos de estudo (CEPAL, 1995). Apesar dos esforços feitos pelos governos para diminuir as diferenças de qualidade entre a educação pública e a privada, a evolução do sistema educacional formal não parece haver ocorrido no sentido de igualar as oportunidades educacionais. Ao contrário, a criação de diversos tipos de estabelecimentos que oferecem serviços de qualidade muito desigual a grupos sociais que diferem quanto ao seu capital educacional e seu nível de renda, e que responde a diversas demandas do novo mercado ocupacional criando a raiz da mundialização da economia, tem gerado maiores dificuldades para a mobilidade social dos que provêm de lares que não têm condições de financiar os estudos de seus filhos. A

corrida pelo êxito profissional e a obtenção de posições de mando no setor privado e, em menor grau, em posições de alta responsabilidade do setor público, é feita numa pista de difícil acesso para os que não têm os meios econômicos para adquirir qualificações necessárias.

56. O aumento das desigualdades quanto às oportunidades de acesso às instituições educacionais de melhor qualidade, assim como o fosso que separa as instituições a que têm acesso as elites e as disponíveis para os que não têm os meios para pagá-las, podem levar à constituição ou, melhor, ao fortalecimento de uma elite tecnoburocrática, internamente homogênea apesar de filiada a partidos políticos diferentes. Essa elite, devido as suas posições no setor privado e nos cargos-chave do Estado, teria possibilidade de dirigir o país sem oposição. Além de afetar negativamente a integração de nossas sociedades, essa tendência não contribui para fortalecer a legitimidade das instituições democráticas nem a participação organizada dos cidadãos, solapando assim dois dos pilares sobre os quais se apóia a governabilidade da democracia a longo prazo.

57. O efeito da educação formal depende de fatores externos a ela e, em nosso caso, é afetado pelas enormes desigualdades sociais que caracterizam nossas sociedades. Nessas circunstâncias, não se pode esperar que a escola possa, por si só, criar igualdade onde ela não existe. Embora a experiência indique que políticas focalizadas de apoio educacional aos estratos mais necessitados podem produzir efeitos positivos não desprezíveis, uma estratégia eficaz de constituição de cidadania e de fortalecimento da coesão social requer a integração das políticas educacionais com outras políticas econômicas e sociais que ataquem conjuntamente as desigualdades iniciais.

58. Se a educação vai contribuir para tornar mais governável a democracia na Ibero-América terá de centrar os esforços para deixar de ser “a região menos equitativa do mundo em termos de distribuição do conhecimento” (UNESCO, 1996). Ainda que não seja realista a aspiração de se conseguir a mesma qualidade para todos, corresponde ao Estado zelar para que a educação pública e privada alcancem os padrões mínimos de qualidade.

59. No entanto, a fixação desses padrões, o apoio de insumos básicos (tempo do professor e do diretor da escola, livros didáticos, local adequado etc.) e a melhoria ou renovação das técnicas pedagógicas não são suficientes para diminuir as grandes desigualdades na distribuição do conhecimento, tampouco para reverter a tendência de que a educação perca seu caráter de canal de mobilidade social. Para que ambas ocorram há necessidade de se suprimir as barreiras que limitam atualmente não só o acesso mas o êxito na frequência aos cursos de nível médio e superior. Isto exige que o Estado assuma a responsabilidade de proporcionar ensino médio de excelência a todos, independentemente do nível socioeconômico de origem, e de estabelecer um sistema de bolsas de estudo que possibilite aos alunos que se destaquem a

continuação dos estudos universitários se motivados a fazê-lo. Parte importante dessas bolsas poderia ser financiada pelo setor privado se o Estado criasse os incentivos econômicos adequados. Igualmente, a exigência de igualdade de oportunidades na distribuição do conhecimento faz com que o Estado estimule e apóie os esforços das universidades estatais para modernizar sua gestão e oferecer educação de alta qualidade, sem perder a característica de canais de integração e mobilidade social que tradicionalmente têm exercido na região.

## O papel da educação superior

60. Os estabelecimentos de ensino superior têm um papel importante a desempenhar na defesa da democracia, no estabelecimento de paradigmas de seu funcionamento e na análise crítica de seu desenvolvimento. No entanto, como reconhece uma publicação recente da UNESCO

É necessária uma nova visão do ensino superior que combine as demandas de universalidade da educação superior com o imperativo de maior adequação às expectativas da sociedade em que opera. Esta visão reafirma os princípios de liberdade acadêmica e autonomia institucional e insiste, ao mesmo tempo, que é necessário responder perante a sociedade. (UNESCO, 1995. p.28)

A UNESCO, igualmente, ressalta que para as universidades contribuírem para o desenvolvimento e a governabilidade da democracia é necessário que o Estado reconheça que “todo centro autêntico de educação superior, seja qual for sua forma de ‘propriedade’, tem uma missão de caráter principalmente público” e que, por conseguinte, o apoio público à educação superior continua sendo essencial para que esta possa desempenhar sua missão educacional, social e institucional (UNESCO, 1995. p.38, destaque no original).

61. Mais concretamente, a universidade contribui para a governabilidade da democracia, em primeiro lugar, na medida em que ela está aberta a todos os que apresentam qualificações para ingresso e se candidatam a ela, independentemente de sua origem social. Conseguir esse objetivo é tanto uma contribuição para a mobilidade social como para a democratização das elites políticas, cujos membros em sua maioria concluíram a universidade ou cursaram alguns anos desse nível.

62. Em segundo lugar, a universidade desempenha um papel insubstituível na impostergável tarefa de preparar o professorado que terá a responsabilidade da transmissão de valores democráticos em outros níveis educacionais.

63. Em terceiro lugar, é necessário que a educação para a democracia faça parte da educação de todo estudante universitário. Para isto, entre outras medidas, é importante que se introduza nos programas atividades que possibilitem aos alunos examinar e discutir a dimensão ética tanto do desenvolvimento e da democracia, como das diferentes disciplinas

profissionais. É necessário criar instâncias que permitam aos alunos e professores dialogar com dirigentes políticos em um ambiente de pluralismo e respeito.

64. Em quarto lugar, as universidades estão sendo chamadas a contribuir para a introdução de uma perspectiva de longo prazo na discussão política, mediante a investigação de problemas que podem afetar a sustentabilidade do desenvolvimento e a governabilidade da democracia.

65. Finalmente, a universidade dá uma contribuição à cultura cívica democrática pelo exercício democrático da autoridade universitária e da criação de espaços em que os problemas internos possam ser debatidos com respeito aos valores democráticos e às práticas democráticas.

66. Em suma, o sistema educacional irá contribuir para a governabilidade na medida em que: a formação ética dos estudantes e a educação para a democracia — vistas como parte integral dos esforços para consolidar e dar sustentabilidade ao desenvolvimento e à democracia — sejam constitutivas do currículo e das atividades extraprogramáticas ao longo de todos os níveis educacionais, desde o pré-escolar até à educação superior. É importante que esse esforço seja incorporado ao da família, aos meios de comunicação, e aos dos próprios educandos e atores políticos e sociais; o Estado assuma a responsabilidade de oferecer maior igualdade de oportunidades, assegurando não só uma educação pública primária mas também secundária de qualidade e a oportunidade de acesso à educação universitária a todos os que tenham os requisitos e interesse nela; as universidades incluam a responsabilidade da formação ética e a educação para a democracia no mesmo nível que a de formar profissionais e cientistas, e incentivar à pesquisa. Elas deverão assumir o desafio de servir de suporte intelectual aos outros níveis educacionais nesse esforço e de ser capazes de orientar os cidadãos e os atores políticos sobre as consequências a médio e longo prazo das tendências atuais, bem como de contribuir para a busca de alternativas ou de solução para os problemas relativos ao desenvolvimento e a governabilidade democrática. Esse esforço exige a incorporação ativa do professorado e maior integração com os níveis técnicos dos ministérios de educação, abrindo para isto novos canais de participação no delineamento, gestão e avaliação dos programas.

## **A GOVERNABILIDADE DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS**

### **O que entender por governabilidade dos sistemas educacionais**

67. A governabilidade dos sistemas educacionais, do mesmo modo que a contribuição da educação para a governabilidade democrática, não tem sido até o presente um tema privilegiado na literatura específica, se bem que problemas como os conflitos escolares, a idéia de um consenso básico em educação, a preocupação com a ineficiência dos sistemas educacionais, a questão da distribuição desigual do saber entre a população ou a

participação da comunidade educacional no governo e administração das escolas, têm sido, e continuam sendo, objeto de especial atenção dos especialistas. De outro lado, a questão da governabilidade dos sistemas educacionais, com maior ou menor força, sempre esteve presente desde o seu surgimento no século passado. O ensino moderno tem-se configurado, desde seus inícios no século XIX, como uma instituição pública, isto é, como uma instituição que, sem perder sua vertente privada, atingia a uma esfera muito ampla de sujeitos e de instituições — pais, alunos, professores, grupos sociais organizados, igrejas, meios de comunicação e autoridades políticas. Desde então, os sistemas educacionais foram se delimitando como um âmbito de ação pública no qual se entrecruzam diversos direitos, interesses distintos e políticas diferentes, o que equivale a dizer que os sistemas educacionais, ao mesmo tempo que se consolidaram, não deixaram de ser um âmbito público de difícil governabilidade.

68. A governabilidade dos sistemas educacionais se refere, dentro do marco democrático em que hoje estes se inserem, à capacidade para atender as demandas e as necessidades de educação tanto da população escolar como da sociedade, assim como à aptidão para resolver os conflitos internos que se produzem em seu seio. Na perspectiva das demandas, já se fez referência anteriormente à existência de uma dupla demanda que privilegia ao mesmo tempo valores individuais e valores coletivos ou societários: encontrar o equilíbrio entre ambos é possivelmente o principal obstáculo com que se deparam os sistemas educacionais. Do ponto de vista das necessidades, a segmentação da população, *os índices de analfabetismo que ainda persistem* e o alto grau de pobreza que registram *ainda* hoje muitos países da região, reforçam a necessidade inescusável dos sistemas públicos de educação. Finalmente, ninguém nega hoje a presença dos conflitos nos sistemas educacionais; a necessidade que se coloca é identificá-los, encaminhá-los e resolvê-los. Quando a natureza dos conflitos chega a ameaçar a governabilidade dos sistemas educacionais eles podem extravasar suas fronteiras e produzir conflitos externos. Esses passam então para a alçada dos governantes, podendo constituir-se, inclusive, em obstáculo para a governabilidade democrática dos países.

69. Do mesmo modo que a governabilidade democrática se apóia fundamentalmente na legitimidade da representação política, na capacidade ou eficiência do sistema político para resolver os conflitos e na participação dos diversos atores no próprio sistema, a governabilidade dos sistemas educacionais está condicionada pela existência ou não em seu seio dos princípios de legitimidade, eficiência e participação.

### **Legitimidade e educação**

70. Um sistema educacional é considerado legítimo devido à confiança que o próprio sistema gera, seja porque é capaz de responder às demandas e necessidades sociais que para ele se dirigem, seja porque é capaz de resolver os conflitos que em seu interior se produzem, ou por ambas as

coisas. Em todo caso, a legitimidade se baseia na capacidade de engendrar confiança, o que supõe que todos os atores que intervêm no mundo da educação prestam sua adesão a uma série de princípios e valores que subsidia socialmente os sistemas educacionais de todos os países. Para isso é preciso alcançar um consenso básico, em maior ou menor medida, sobre as grandes questões encerradas nesses princípios e valores.

71. Entendemos por consenso o produto de três fatores: uma concordância quanto aos aspectos nucleares ou fundamentais da organização da educação; uma disposição para negociar baseada no respeito à pluralidade, fonte e razão da democracia moderna; um procedimento de tomada de decisões que conta com a participação dos setores interessados ou afetados. O consenso inclui, pois, um interesse e um núcleo básico comuns, mas não exclui o dissenso, que é o nervo central da vida política democrática. Entretanto, o dissenso diz respeito sempre a questões que, embora importantes, substantivas e consideráveis, não afetam os aspectos básicos ou capitais da vida política determinados pelo consenso.

72. O consenso em educação supõe que as questões nucleares ficam fora do enfrentamento eleitoral, permitindo assim a continuidade da ação de governo, a persistência dos recursos e a permanência das estratégias de reforma educacional a médio e longo prazo. Obviamente, esse consenso básico só será possível se a educação se converter numa questão nacional de alta prioridade, em um assunto de Estado. Na atualidade, as circunstâncias da área têm obrigado muitos governos a realizar reformas educacionais profundas, mas “as transformações do sistema educacional devem ser políticas de Estado, executadas a longo prazo, independentemente das questões conjunturais e com a maior participação de todos os setores políticos e sociais. Devem implicar metas nacionais de maneira que sua continuidade programática e financeira esteja garantida. Devem procurar acordos e consensos que dêem base de sustentação às mudanças que se realizem” (Declaración de Buenos Aires, 1995).

73. Entendemos que um consenso nacional sobre a educação pressupõe, com maior ou menor intensidade, a concordância sobre os seguintes aspectos: conteúdos, destinatários, organização, financiamento e responsáveis pela educação.

74. Falar dos conteúdos que devem ser transmitidos nos conduz ao problema do currículo. Perguntar-se *o que ensinar* inclui interrogar-se sobre a produção e distribuição do conhecimento que os sistemas educacionais devem garantir no século XXI, no qual já estamos inseridos. Essencialmente, pergunta-se também sobre as demandas sociais de toda a população, não só das elites ou das tecnoburocracias. A resposta a tudo isso conduz à elaboração de um desenho curricular mínimo de alcance nacional, independentemente da estrutura, centralizada ou descentralizada, do sistema escolar. O posterior desenvolvimento

do currículo mínimo seria um objetivo das diferentes políticas educacionais, regionais, locais ou não.

75. O problema dos destinatários tem sido, e em certa medida continua sendo, uma questão crucial: *a quem ensinar*. Trata-se de harmonizar a presença histórica dos grandes princípios, ambos necessários mas muitas vezes considerados como antagonísticos: liberdade e igualdade. Hoje, no entanto, a proposta tende a conciliar os efeitos da liberdade do ensino com as exigências que se derivam da igualdade (todos têm direito à educação): ensino livre, sem dúvida, mas com uma distribuição igualitária do saber e do conhecimento; qualidade de educação, certamente, mas padrões mínimos de qualidade para todos, isto é, deve-se conjugar o difícil equilíbrio entre qualidade e equidade social. Estas são, efetivamente, questões nucleares que se não forem resolvidas adequadamente podem pôr em perigo a legitimidade e a estabilidade dos sistemas educacionais e, portanto, sua governabilidade.

76. A organização escolar (como ensinar) não é um problema adjetivo ou um problema menor: diz respeito aos tipos de escola e de universidade que necessitamos para fazer frente aos caminhos atuais de um mundo sem fronteiras, cada vez mais influenciado pela revolução tecnológica. Supõe também superar o modelo de escola napoleônica que tem imperado quase durante dois séculos, autoritária e elitista, e substituí-lo por uma escola democrática e participativa, isto é, um espaço público que faz da participação da comunidade educacional no governo e da administração do centro docente o eixo da organização escolar. Supõe finalmente fazer da escola o nervo central dos sistemas educacionais, o que implica acordos básicos sobre o conteúdo e limites da autonomia escolar (pedagógica, econômica e administrativa).

77. Os recursos a serem aplicados respondem sempre à pergunta *o que gastar* e são em todos os países uma questão crucial na definição e execução das políticas. Mas o importante agora é se chegar a um acordo básico sobre a seguinte proposição: se a educação é considerada como um assunto público de alta prioridade, então os governos devem assegurar essa prioridade em termos de orçamento, devem fixar o lugar da política educacional dentro do conjunto das demais políticas sociais, no sentido de que não basta incrementar o gasto público em educação — “gastar mais” —, sem que se aumente também a eficiência do gasto — “gastar melhor” —: a prestação de contas se converte assim em um elemento inseparável da política do gasto.

78. As responsabilidades públicas sobre a educação devem submeter-se também a um grande acordo nacional. Há que se repensar, uma vez mais, as relações entre o Estado e a sociedade (igrejas, sindicatos, empresários, comunidade escolar). Afirmada a pluralidade como uma das bases dos regimes democráticos, a pretensão do Estado ao monopólio do ensino, que já existiu, pertence ao passado. Hoje se reconhece em todas as democracias a vertente privada da educação e, portanto, o papel da iniciativa social na satisfação de necessidades

de educação, independentemente da maior ou menor qualidade dos serviços que presta. Mas as exigências derivadas do princípio de igualdade continuam se dirigindo hoje ao Estado, porque este continua sendo também o único poder que pode contrabalançar a distribuição desigual do conhecimento nas sociedades atuais. É o princípio de igualdade que, no âmbito da educação, reclama a figura do Estado provedor, um Estado que tem de assegurar o direito de todas as pessoas à educação — por meio da escolarização obrigatória e gratuita no nível básico e por uma política de portas abertas para a educação secundária e superior. Um Estado que tem de garantir padrões mínimos de qualidade e uma distribuição igualitária dos saberes. Especial consideração merece, pois, o problema das relações entre educação e igualdade, porque não se trata só de diminuir as desigualdades que o próprio mercado produz, mas também de evitar que a escola seja em si mesma uma fonte de desigualdades educacionais. Para alcançar estes fins, as políticas educacionais devem integrar-se no marco mais amplo das políticas sociais, econômicas e tributárias dos países. Para isso é preciso recuperar a centralidade do Estado e o papel simbólico que teve no passado, sob pena de se renunciar à função compensatória que só os poderes públicos podem realizar.

79. Para a obtenção desses acordos os procedimentos não são uma questão menor. Há que se delimitar claramente os atores sociais e políticos (ministérios de Educação, autoridades regionais e locais, sindicato de professores e de empresários, associações de pais e de alunos, igrejas, meios de comunicação, organismos internacionais, organismos não-governamentais, partidos políticos). É necessário definir bem os assuntos passíveis de acordo e estabelecer agendas aceitas por todos os atores. E, sobretudo, deve-se articular espaços públicos para a discussão e debate dos temas centrais.

### **Eficiência e educação**

80. Os sistemas educacionais não só têm de ser legítimos, têm também de ser eficientes, capazes de responder às demandas por educação vindas da sociedade. A eficiência supõe sem dúvida uma boa administração, uma boa gestão de recursos, mas a eficiência é algo mais, é antes de tudo uma categoria política: alude à capacidade dos sistemas educacionais de responder às necessidades cognoscitivas, morais e simbólicas da população escolar e da própria sociedade. A eficiência não se reduz, pois, à melhora das técnicas de administração de recursos, ainda que obviamente a inclua.

81. A eficiência como categoria política compreende também uma administração capaz de pôr em execução as políticas públicas de educação. As reformas educacionais promovidas em nossos países não têm atendido suficientemente o fator administrativo. Não se trata de, simplesmente, ampliar as organizações administrativas, nem de introduzir técnicas sofisticadas — maior complexidade administrativa não é sinônimo de eficiência —, mas de

apontar para uma racionalidade maior às organizações evitando as disfunções orgânicas, a duplicidade de aparatos, a superposição de âmbitos de competências e o excesso de órgãos estatais. Tampouco se trata de identificar gestão da educação com gestão empresarial, omitindo a especificidade das instituições educacionais e o lugar central que o processo escolar deve ocupar.

82. Muitos dos países da área estão imersos em processos importantes de descentralização. Convém ressaltar que a descentralização, seja administrativa ou política, ou ambas, reforça a governabilidade dos sistemas educacionais do ponto de vista da eficiência, não só porque descongestiona os ministérios de Educação, assoberbados por inumeráveis problemas, permitindo-lhes atender às questões verdadeiramente importantes que afetam a generalidade da nação, mas também porque facilita a gestão dos assuntos ao entregá-los a alguns poderes locais que por sua proximidade podem conhecê-los e resolvê-los melhor e com mais presteza. Isso tudo independentemente dos laços que unem os termos descentralização e participação dos quais nos ocuparemos depois.

83. A eficiência da gestão da educação reclama maior atenção para com a qualificação do pessoal próprio da administração, em especial os administradores do ensino (cuja formação deve ser específica e não uma mera adaptação das técnicas adotadas da empresa privada). Implica também não menosprezar os problemas próprios da gestão, atender à planificação educacional e implantar um sistema de avaliação da organização administrativa. A administração do ensino, no marco de um regime democrático, deve contar, ainda, com funcionários permanentes, isto é, com administradores profissionais, não submetidos aos vaivéns das legítimas mudanças de governo.

84. Especial consideração merece a gestão dos recursos humanos. O professorado não deve ver nos ministérios de Educação os seus “inimigos potenciais”, mas sim os provedores de recursos, apoio e políticas. As grandes exigências que a sociedade apresenta hoje ao nosso professorado não podem ser atendidas sem uma política firme, sustentada com o apoio permanente dos poderes públicos. Isso supõe rever as políticas de formação docente, e com elas as das escolas de formação do professorado, sem descuidar por isso da promoção de autênticas políticas de aperfeiçoamento ou de formação contínua dos docentes.

85. As políticas de formação e aperfeiçoamento de professores não bastam. Requerem ser complementadas por uma política dirigida à profissionalização dos docentes. Elementos imprescindíveis desta política são a dignificação dos salários — hoje, extremamente corroídos, tendo chegado, em muitos países, a limites insuportáveis — e a melhoria das condições de trabalho. A conjugação de todas essas políticas possibilitará a formação de um professorado consciente de seu novo papel, não só transmissor de conhecimentos mas também sujeito ativo das reformas educacionais, animador do processo de ensino-aprendizagem e inovador em sua própria sala de aula.

86. Melhorar a qualidade da gestão dos recursos financeiros é uma condição necessária para a eficiência dos sistemas educacionais. Há alguns anos um notável especialista da educação assinalou que se as grandes empresas funcionassem com os padrões financeiros que governam os sistemas educacionais, propagar-se-ia o pânico em Wall Street (e no mundo inteiro) em muito poucas horas. A necessidade de uma adequada gestão financeira dos recursos econômicos aplicados à educação é, provavelmente, hoje, mais forte que no passado. A gestão dos recursos econômicos não pode continuar sendo tão deficiente e artesanal como tem sido até o momento.

87. Passada a idade dourada dos investimentos públicos em educação, cada dia torna-se mais óbvio que as políticas educacionais, na hora de justificarem recursos, têm que competir com as demais políticas sociais, em especial com as que alocam recursos para satisfazer necessidades de saúde pública, pensões ou gastos com proteção social. Por outro lado, nem sempre mais recursos em educação supõem eficiência. É preciso garantir o seu bom uso, para o que é necessário recorrer a técnicas de supervisão de gasto; mas, sobretudo, deve-se ter responsabilidade no gasto, introduzindo nos sistemas educacionais a prestação de contas. Os ministérios responsáveis pelos recursos públicos serão mais sensíveis às solicitações dos ministros de educação quanto mais eficientes forem estes na gestão dos recursos econômicos.

88. A eficiência dos sistemas educacionais exige a avaliação de resultados. A avaliação é considerada hoje como um elemento central para a melhoria da organização e do funcionamento dos sistemas educacionais. Para isso é preciso se avaliar não só os alunos, o professorado e as escolas docentes, mas também as organizações e as políticas. A criação de sistemas nacionais de avaliação, dotados de suficiente autonomia e de necessária qualificação técnica, pode ser um instrumento-chave para a eficiência dos sistemas educacionais.

89. A pesquisa em educação tem sido um dos elementos menos valorizados no contexto dos sistemas educacionais dos nossos países, uma ocupação para estudiosos ou teóricos à qual se destinam escassos fundos e que, sem dúvida, não é reconhecida do ponto de vista social. No entanto, a criação dos sistemas nacionais de informação, baseados não só na avaliação, mas também na investigação educacional, certamente possibilitará o conhecimento efetivo da situação dos sistemas escolares, a comunicação entre o Estado e os atores sociais, os efeitos reais das políticas concretas, as bases positivas para o acordo com os atores sociais e, em geral, a contribuição da informação para que seja possível a tomada de decisões com maiores garantias de acerto.

### **Participação e educação**

90. A participação social é o terceiro elemento importante para a governabilidade dos sistemas educacionais. Ainda que a participação política

tenha nascido com a democracia moderna, a participação social é mais recente. A aparição dos movimentos sociais depois da Segunda Guerra Mundial deu força para a participação social, que se desdobrou em múltiplas formas por meio de associações ligadas ao sindicalismo, ao feminismo, à ecologia, aos consumidores, e que, no campo educacional, tem colocado em primeiro plano a necessidade das associações de professores, pais e alunos.

91. A força da participação social se apóia em sua capacidade para fortalecer a democracia em campos não estritamente políticos, mas sim públicos — o público não se reduz ao estatal nem ao social, mas ao que abarca a ambos —, podendo contribuir em alto grau para a governabilidade dos sistemas educacionais. A participação social é o meio que pode preencher a separação sempre existente entre a classe política, as elites dirigentes e os cidadãos: os cidadãos não só devem ser convocados às urnas de tempos em tempos, mas também devem ser convidados para participar dos assuntos que lhes afetem muito diretamente. Tal é o caso da educação. Assim o têm considerado os ministros de Educação da América Latina e do Caribe ao afirmarem recentemente sobre a necessidade de

desenvolver mecanismos que facilitem a gestão participativa das famílias e o fortalecimento da escola. É necessário definir ou fortalecer modalidades que permitam a participação da comunidade na gestão e no desenvolvimento ou implementação de projetos institucionais das escolas. (UNESCO, 1996. p.22)

92. A descentralização não se esgota na transferência do poder de decisão aos poderes públicos que dependem do Estado. Em educação, a descentralização não pode deter-se nos umbrais da sala de aula se quisermos que efetivamente os professores, as famílias e os alunos participem ativamente do processo educacional. Para isso é preciso descentralizar a gestão da própria escola e descentralizar o currículo, isto é, é necessário devolver à escola a autonomia que alguma vez ela teve de dar oportunidade à comunidade escolar de participar da elaboração do projeto educacional da própria instituição.

93. A autonomia da escola deve ser administrativa, econômica e pedagógica, dentro dos limites gerais impostos pelo Estado. A autonomia de gestão implica fortalecer a organização escolar, dotá-la de meios e reforçar o papel do diretor das escolas (atenção especial merece hoje a figura do diretor escolar em seu trabalho de liderança da vida escolar; para isto é preciso refazer o seu perfil profissional, sua formação e seleção). A autonomia econômica significa agilidade dos processos administrativos e capacidade de manobra, mas também responsabilidade pela gestão dos recursos públicos, isto é, prestação de contas. A autonomia pedagógica da escola supõe a descentralização do currículo, isto é, a formação de um currículo básico nacional que possa ser adaptado às necessidades da unidade escolar por meio da formação do projeto educacional institucional de cada escola.

94. A participação social na educação se efetua mediante a intervenção de muitos atores, incluídos os poderes públicos. Mas não se deve esquecer de que a escola, ainda que não seja o único agente educativo, é, certamente, a única instituição cuja missão fundamental é educar as novas gerações. Por

outro lado, a especificidade das instituições educacionais não se resume nem se limita a assegurar a distribuição do capital cultural, a socialização dos saberes ou a produção do conhecimento. Elas constituem o espaço público no qual se criam, ou não, as condições que facilitam a formação de uma mentalidade democrática. A prática democrática nas escolas, tão necessária à formação de cidadãos, tem na participação social um de seus melhores instrumentos, mas essa prática democrática deve traduzir-se em mudanças na relação professor-aluno, na adoção de metodologias ativas que favoreçam a participação nos processos de aprendizagem, na criação de estruturas que consolidem a participação na gestão diária da vida das escolas. Daí que ocupe um lugar de exceção a comunidade escolar, formada fundamentalmente por alunos, pais e professores. A participação democrática da comunidade escolar nas escolas pode, por si mesma, avaliar a credibilidade das instituições educacionais e melhorar a eficiência da organização escolar.

95. A participação social na escola implica a incorporação ativa da família ao controle democrático do centro escolar, o que leva consigo uma mudança de papéis, tanto dos pais como dos professores, mudança que estará isenta de tensões e de conflitos. O mesmo acontecerá com a participação dos alunos. É preciso portanto que, ao mesmo tempo que se criam estruturas que facilitem a participação de alunos, pais e professores na gestão das escolas, se delimitem também os fins e as instâncias de participação.

96. A participação social da comunidade escolar aponta também para as políticas educacionais. Ela é facilitada, como já foi indicado, por meio de estruturas organizacionais que na escola integram alunos, pais e professores tanto na gestão democrática como no desenvolvimento dos projetos educacionais de cada escola, dando concretude assim aos termos descentralização e participação. Mas a participação social da comunidade escolar não se detém no âmbito da escola, devendo estender-se a todos os âmbitos territoriais em que se manifestam os poderes do Estado. Em ambos os casos faz-se necessário que a participação seja positiva, efetiva e de qualidade. Nestas tarefas os ministérios de Educação têm um papel indiscutível de incentivo, direção e animação.

97. Os poderes do Estado têm num regime democrático uma missão importante. Não só lhes compete estabelecer o marco legal que deve orientar a participação social na educação, mas a governabilidade democrática e a governabilidade dos sistemas educacionais. Isso requer do Estado políticas de fomento e de estímulo à participação social no amplo mundo da educação (associação escolar, cursos de formação para a participação, constituição de conselhos escolares, âmbitos territoriais de participação etc.). A falta de participação social, numa etapa de importantes reformas educacionais, não só supõe um déficit democrático porque os diversos atores não intervêm em algo que lhes afeta em grau máximo, como pode pôr em perigo a

viabilidade das reformas e, conseqüentemente, a governabilidade dos sistemas educacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASANOVA, R. Institucionalidad de la democracia en América Latina, valores culturales y participación política de la juventud, CENDES, 1996. (Contribución a la reunión de especialistas, Talca, Chile, 8-10 de mayo.)
- CEPAL. Educação média e oportunidades ocupacionais no Chile, 1995. (LC/R. 1518.)
- \_\_\_\_\_. *La Juventud latinoamericana en los años ochenta: igualdad de oportunidades en ocupación y empleo.* Santiago do Chile, 1991. (LC/R. 960.)
- \_\_\_\_\_. Panorama Social. 1993, p.38 e ss.
- \_\_\_\_\_. Panorama social de América Latina. 1994.
- CEPAL/UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Santiago do Chile: Naciones Unidas, 1992.
- DECLARACIÓN de Buenos Aires. Argentina, 1995. (V Conferência Iberoamericana de Educación, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciência y la Cultura.)
- DELORS, J. Formar los protagonistas del futuro. *El Correo de la UNESCO*, p.6, abr. 1996.
- DRAIBE, S., ARRETCHE, M. *Descentralização e políticas de combate à pobreza: observações sobre o caso brasileiro.* UNICAMP, 1995. (mimeo)
- EDUCACIÓN y democracia (I y II). OEI. *Revista Iberoamericana de Educación*, n.7, en./abr. 1995 y n.8, mayo/ago. 1995.
- LAMOUNIER, B. Notes on the study of re-democratization. Washington: Wilson Center (Latin American Program Working Paper, n.58). In: PRZEWORSKI, A. *Democracy and the market.* Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p.14.
- MINUJIN, A., LÓPEZ, N. *Sobre pobres e vulneráveis: o caso argentino.* Buenos Aires: UNICEF, s.d. (Série Documentos de Trabajo, n.18.)
- UNESCO. Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior, 1995.

UNESCO. *Educación para el desarrollo y a la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal*. Kingston, Jamaica, 1996. (Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe/ Sexta Reunión del Comité Regional Inter-gubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.)