
CONTRADIÇÕES NAS DECISÕES DE POLÍTICA EDUCATIVA: EXPERIÊNCIAS LATINO- -AMERICANAS E AFRICANAS*

Carlos Alberto Torres**

Tomando em consideração a narrativa e a realidade do planeamento educacional em Moçambique e na Costa Rica, este trabalho debruça-se sobre as propostas e as estratégias para aproveitar do que são chamadas «as contradições do planeamento educacional». Para conseguir este objectivo, defende-se que quer o Estado democrático quer os movimentos sociais têm um papel importante a realizar nesse processo (eventualmente como parceiros da mesma luta). Defende-se ainda que ignorar este facto pode conduzir à dominação aumentada das organizações internacionais e das empresas multinacionais na elaboração da política educativa.

1. Educação e Desenvolvimento nos Anos 90: Realismo Mágico

Entre outros escritores latino-americanos, o vencedor do Prémio Nobel Gabriel García Marquez desenvolveu a noção de realismo mágico, muito bem expressa na sua obra *Cem Anos de Solidão*. Gabriel Garcia Marquez parte da

* Comunicação apresentada no *Simpósio sobre o Desenvolvimento Internacional e Educação*, realizado na Universidade de Stanford, 24 de Abril de 1992. Por motivos de retórica, esta versão escrita retém o estilo e sabor da apresentação oral.

** Professor na Graduate School of Education da Universidade da Califórnia-Los Angeles (UCLA). São da sua autoria as seguintes obras: *The Politics of Nonformal Education in Latin America* (Nova Iorque: Praeger, 1990); em português, (São Paulo: Paz e Terra, 1992); com Daniel Morales-Gómez *The State, Corporatist Politics and Educational Policy Making in Mexico* (Nova Iorque: Praeger, 1990), e Morales-Gómez e Torres (orgs.), *Education, Policy and Social Change: Experiences from Latin America* (Westport, Connecticut: Praeger, 1992). Os seus livros mais recentes são *The Church*,

assumpção apriorística de que narrar é inventar, deixando então de haver distinção entre o real e o irreal. Assim sendo, o realismo mágico é entendido como a narrativa que tem a capacidade de transcender a natureza factual daquilo que é histórico, em ordem a revelar o mundo da imaginação, os mitos e as efabulações colectivas. Em resumo, o mundo de García Marquez é mágico porque é real; se não fosse mágico seria simplesmente irreal, e os seus contos seriam apenas ficções poéticas ou fantásticas (ver Alegria, 1974: 300-301).

O meu recente trabalho em Moçambique levou-me a reflectir seriamente sobre a premissa de García Marquez relativa ao realismo mágico, na medida em que a realidade do planeamento educacional pode estar a ofuscar as distinções entre o real e o irreal.

Em 1991, o Banco Mundial considerou Moçambique o país mais pobre do mundo em desenvolvimento. A deterioração da economia moçambicana, a fragmentação da capacidade do Estado para implementar uma política educacional consistente em todo o território, o seu incipiente capital humano, e ainda a destruição causada por uma guerra civil que dura há quinze anos têm sérias implicações em termos do acesso e da equidade no sistema educativo, bem como ao nível da eficiência e da qualidade da educação.

Demos conta que os directores das escolas estavam desmoralizados e que os professores expressavam queixas a vários níveis. Mas observámos também, em visitas efectuadas de surpresa às escolas, que os professores estavam a ensinar, que um grande número de alunos estava feliz na escola, que os pais esperavam pacientemente pela confirmação de que os seus filhos tinham sido admitidos nas escolas, e que os inspectores escolares e os funcionários governamentais, especialmente nas províncias e ao nível das escolas, ofereciam imediatamente dados significativos e informação estatística escrita quando tal lhes era pedido. Tendo em conta a precaridade das infra-estruturas existentes em Moçambique, a durabilidade do sistema e a dedicação dos que nele trabalham são impressionantes.

A guerra afectou profundamente a educação. Por exemplo, entre 1983 e

Society and Hegemony. A Critical Sociology of Religion in Latin America – traduzido por Richard A. Young (Nova Iorque: Praeger, 1992); *Sociologia Política da Educação* (São Paulo: Cortez Editora, 1992); e, com Raymond A. Morrow, *Social Theory and Education* (Nova Iorque: SUNY Press, 1994) – tradução portuguesa (no prelo) a ser publicada por Edições Afrontamento.

1989 foram fechadas 3110 escolas primárias, isto é, cerca de 53% da totalidade do sistema de educação primária. As taxas de reprovação e de abandono são extremamente elevadas: por exemplo, mais de 25% da população escolar abandona a escola a cada passagem de ano. Nalguns distritos rurais, tal como Nampula, apenas 50 raparigas em 1000 atingiram o 5º ano. Só 10% dos que entram para o primeiro ano da escola primária chegam ao 6º ano. Nalgumas províncias, como Gaza ou Tete, apenas 5% dos que concluem a primeira fase da primária podem ser escolhidos para entrar no 6º ano. Do mesmo modo, a transição do fim da primária para o secundário é também difícil. A título de exemplo podemos referir o caso de Nicuadala, um distrito rural onde, nos últimos anos, 129 estudantes concluíram com sucesso o 7º ano; contudo, só havia 60 vagas disponíveis para o 8º ano na escola secundária mais próxima, situada em Quelimane, a 15 quilómetros de distância. Evidentemente que a competição para entrar nas escolas secundárias é feroz, e que as crianças do meio rural que fazem a escola em Namacata têm dificuldades em competir com os seus oponentes de meios urbanos.

Apesar desta terrível situação, a narrativa que se segue oferece dois exemplos da força do sistema de educação primária de Moçambique. Um dia, quando os membros da equipa de investigação estacionaram o seu carro perto de um restaurante para irem almoçar, meia dúzia de crianças muito novas, várias delas de pés descalços e com roupas rasgadas, aproximaram-se dizendo-nos os seus nomes. Competiam para serem encarregues de tomar conta do carro, na esperança de posteriormente virem a receber uma gorjeta. Perguntei a uma das crianças o que faria com o dinheiro – menos de 40 escudos. Ela respondeu, sorrindo: «Vou comprar uma caneta para a escola». Para um grupo de investigadores dedicado a estudar o sistema de educação primária em Moçambique, a resposta teve tanto de gratificante como de intrigante.

Numa visita a uma escola secundária em Sinapura, na província da Zambézia, verificámos que o gabinete do director, o único com barras nas janelas e com uma fechadura de segurança, continha não apenas a mobília habitual (pinturas oficiais e materiais escolares), mas também uma série de máquinas de escrever e um mimeógrafo, tudo espalhado pelo chão ou apoiado de encontro a cadeiras. O director pediu desculpas pela confusão e explicou-nos que o crime e o vandalismo eram frequentes na zona, forçando-o a trancar tudo o

que era de valor no seu próprio gabinete. Durante a visita, constatámos que nenhum professor nem nenhum aluno tinham uma única carteira ou cadeira onde trabalhar ou onde se sentarem: tinham sido todas roubadas de salas de aula com portas partidas, possivelmente para serem usadas como lenha.

Num contexto de tal modo triste, o lema do director, pendurado numa parede atrás da sua secretária, era bastante paradoxal:

*«Não há problemas sem solução
Não há solução sem defeitos
Não há defeitos que não possam ser corrigidos».*

Este optimismo aparentemente injustificado pode fazer parte da força que mantém o sistema educativo em funcionamento. Contudo, é também parte do realismo mágico (e no entanto trágico) do planeamento educativo em Moçambique.

Este optimista sem motivos para o ser, bem como a força que impele para a educação no contexto de uma guerra civil, são coisas difíceis de explicar e de perceber. Atentemos agora no caso da América Latina, o local de nascimento do realismo mágico.

2. A Educação e o Desenvolvimento Latino-Americanos. Os Últimos Vinte Anos de Expansão da Escolarização

Os esforços e os recursos do passado tornaram possível à maioria das crianças o acesso à educação assim que atingem a idade escolar. Em 1987, 93,3% das crianças com nove anos de idade estavam na escola. O movimento para uma educação primária universal na região, oferecendo educação básica a todas as crianças e jovens, ajudou a aumentar os anos de escolarização, forneceu educação pré-escolar, facilitou o acesso das crianças deficientes à educação e aumentou a possibilidade de raparigas pobres e crianças indígenas irem à escola pública. Para além de aumentarem a igualdade em termos de oportunidades educacionais, e apesar do seu autoritarismo e do seu carácter intelectual por vezes maçador, as escolas melhoraram a sua capacidade global de reter os estudantes e mesmo de os promover a níveis de ensino mais elevados.

Em média, as crianças da América-Latina entram na escola mais novas – 86.1% entram aos sete anos e ficam por lá cerca de seis. Isto é um progresso, comparado com o facto de a Comissão Económica para a América Latina (ECLA) ter afirmado que quase metade do total da população activa (dos 15 aos 60 anos) podia, uma vez que tem menos de quatro anos de escolarização, ser considerada funcionalmente iletrada.

3. Expansão *versus* qualidade e relevância

Para alguns investigadores e políticos, a educação na América Latina tem falta de qualidade. Na sua opinião, aprende-se muito pouco nas escolas tradicionais. Embora estas escolas tenham aumentado a sua capacidade de reter as crianças, o que lhes oferecem é cada vez mais o mesmo. A baixa qualidade do ensino atinge níveis dramáticos em bairros pobres e nas regiões mais depauperadas dos vários países. Também a qualidade das oportunidades não está igualmente distribuída: em 1987, as crianças chilenas que pertenciam aos segmentos com menores rendimentos tinham uma média de 8.5 anos de escolarização, em comparação com os 12.3 anos de escolarização do grupo que auferia maiores rendimentos. Observando aquilo que se passa ao nível da educação das minorias étnicas deparamos, em quase todos os países, com um quadro dramático. A qualidade e a igualdade da educação fornecida às crianças indígenas diferem radicalmente das do sistema escolar comum. A acrescentar a esta situação, há a referir a pouca prioridade conferida aos esquemas de educação bilingue para esses sectores da população.

É justo afirmar que há uma grande diferença em termos de subsídios, contribuições e culturas institucionais e ainda de clima fiscal entre os anos 90 e as décadas de 1950 e 1960.

Nas últimas duas décadas, o planeamento educativo mostrou-se incapaz de recuperar níveis anteriores de confiança. Diversos factores contribuíram para diminuir a eficácia do planeamento enquanto instrumento para o desenvolvimento da educação. Esses factores, que não são exclusivos da América Latina, incluem:

- i. *Uma perspectiva predominantemente tecnocrática dos funcionários governamentais encarregues dos processos de desenvolvimento;*
- ii. *Uma concepção naive do «poder da educação» como panaceia para resolver, por si só, alguns dos problemas mais críticos do desenvolvimento;*
- iii. *A frequente crise política e económica do Estado, que na zona seguia habitualmente um modelo de desenvolvimento dependente; e*
- iv. *Uma crescente ênfase numa abordagem neo-clássica para resolver problemas sociais. O planeamento educativo era enquadrado por crença tecnocrática na eficácia económica neo-clássica e por uma retórica ingénua relativa ao chegar até aos pobres e beneficiá-los, sem ter em conta a contradição ideológica inerente que isto implica.*

O que deve ser acentuado é que o desencanto com o planeamento educativo teve lugar, na América Latina, numa época em que os recursos eram escassos. As décadas de 50 e 60 foram um período de expansão, no seguimento da recuperação económica mundial do pós-guerra. Foi uma época de celebração e execução de experiências inovadoras, bem como o momento em que tiveram lugar as primeiras críticas radicais e sistemáticas ao desenvolvimento educativo, tanto na forma da de-escolarização (com Ivan Illich e o seu centro CIDOC em Cuernavaca, no México) como da consciencialização, com o trabalho de Paulo Freire, inicialmente no Brasil e depois no Chile. A ingenuidade do planeamento tecnocrático desapareceu rapidamente com os poucos resultados e os muitos falhanços. Vamos agora analisar o percurso histórico entre a proposta da Aliança para o Progresso na América Latina e o actual processo de ajustamento estrutural que está a influenciar profundamente o limitado sucesso do anterior (supostamente naive) planeamento e desenvolvimento educativo.

4. Tudo o Que é Sólido Desfaz-se no Ar: da Aliança para o Progresso ao Ajustamento Estrutural

A desescolarização e a consciencialização surgiram num período simultaneamente muito dinâmico e contraditório, marcado por dois processos paralelos e contudo relacionados: as reformas sociais, políticas e económicas promo-

vidas pela Aliança para o Progresso, e o activismo revolucionário motivado pelas alterações no sistema mundial – incluindo a Revolução Cubana e as mudanças nos partidos socialistas e comunistas. Assim, não surpreende que este tenha sido também um tempo de questionamento das habituais «receitas» e teorias de desenvolvimento pelas teorias estruturalistas e da dependência de política económica, que tinham uma palavra a dizer quanto aos paradigmas de desenvolvimento económico prevalecentes na zona. Em contraste, os anos 90, com a sua sua dupla herança de uma década sem crescimento – de acordo com a Comissão do Desenvolvimento Interamericano, de 1981 a 1989 as taxas de crescimento foram de – 1.1% –, e de crise fiscal e dívida (12 dos 17 países mais do mundo endividados são da América Latina), são sinónimo de uma atmosfera menos-que-prometedora para o investimento e o desenvolvimento educacional.

Tendo em vista a recuperação do crescimento económico, implementaram-se novas políticas económicas tendo como base os empréstimos do FMI e os empréstimos do Banco Mundial para o ajustamento estrutural. Novas contradições emergem.

5. Tirando Vantagem das Contradições no Planeamento Educacional

No *Anti-Dubring*, Engels expõe as leis da dialéctica numa perspectiva marxista. A segunda lei da dialéctica refere-se ao desenvolvimento pela contradição e à interpenetração dos opostos. Engels observa que «os dois pólos de uma antítese, tal como o positivo e o negativo, são tão inseparáveis quanto opostos, e apesar da sua oposição interpenetram-se mutuamente».

Como refere o polaco Leszek Kolakowski:

O fenómeno da polaridade ocorre no magnetismo, na electricidade, na mecânica, na química, no desenvolvimento do organismo (hereditariedade e adaptação) e na vida social. Mas o que é importante não é dar simplesmente conta do facto, mas propôr que a natureza contém em si própria contradições, constituindo a oposição e a interpenetração a fonte de todo o desenvolvimento (1978: 390-91).

Logo, a noção de contradição aponta para um sentido de conflito ou de tendências contrárias na natureza e na sociedade que são a causa do desenvolvimento. Assim, gostaria de me pronunciar sobre a questão de tirar vantagens das contradições. A questão é: como e porquê o fazer?

Porquê? Permitam-me procurar uma resposta num dos recentes trabalhos do pedagogo brasileiro Paulo Freire; creio que o que ele diz se explica por si próprio:

Como pedagogo, atribuo uma ênfase muito maior à compreensão de um método rigoroso de conhecimento. No entanto, devemos sempre questionarmo-nos sobre aquilo a favor de que e contra o que sabemos; a favor de quem e contra quem saber. Essas questões que nos colocamos, como pedagogos, a nós próprios, trazem-nos a confirmação da óbvia natureza política da educação (Freire, 1986: 97).

A construção política da educação é independente da subjectividade do educador; isto é, ela é independente se o educador está dela consciente, sabendo que ela nunca é neutral. Quando um educador entende isto, nunca mais pode escapar às implicações políticas. Um educador tem de se questionar sobre as opções que são eminentemente políticas, embora frequentemente estejam disfarçadas de opções pedagógicas para poderem ser aceites na estrutura existente. Assim, a realização de escolhas é da maior importância. Os educadores têm de se perguntar a si próprios para quem e em benefício de quem é que estão a trabalhar (Freire, 1985: 179-80).

A discussão sobre o modo de tirar vantagem das contradições é tão complicada quanto a defesa, a partir de uma perspectiva epistemológica, das razões pelas quais o devemos fazer. Permitam-me começar com um ensinamento retirado do judo (arte marcial) por Daniel Filmus, pedagogo argentino, director da Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais. Um dos princípios do judo é que, para derrotar o adversário, deve-se tirar vantagem da sua força. Gostaria de elaborar e ilustrar esta premissa recorrendo à experiência concreta e contemporânea levada a cabo na Costa Rica, no quadro do ajustamento estrutural.

5.1. Costa Rica: Desenvolvimento Educativo no Quadro do Ajustamento Estrutural

A Costa Rica sofreu a sua mais dramática crise económica nos anos de 1981-1982, tendo nessa altura suspenso o pagamento da sua dívida externa, sendo o primeiro país latino-americano a tomar tal medida. Tendo como base os empréstimos do FMI em 1982 e 1985, bem como os empréstimos para o Ajustamento Estrutural conferidos pelo Banco Mundial em 1985 e 1988, procedeu-se à implementação de novas políticas económicas para relançar o crescimento económico. O Ajustamento Estrutural impôs várias condições, nomeadamente a redução das despesas do Governo, a desvalorização para a promoção das exportações, a redução de tarifas, e ainda tentativas de aumento das poupanças pública e privada.

A decisão governamental de tentar impedir o aumento do orçamento para a Educação foi de certo modo orientada pelos avisos dos financiadores internacionais, tanto dos multilaterais (o FMI e o Banco Mundial) como dos bilaterais (USAID), no sentido de que, se a Costa Rica se quisesse habilitar ao apoio internacional de que desesperadamente necessitava, teria de reduzir o défice público para manter a sua economia acima da linha de água. Esta mensagem clara dos financiadores internacionais provocou reacções bastante previsíveis em diversos actores-chave da educação – políticos, professores, sindicatos e pais. Quando interroguei Arias, antigo presidente da Costa Rica e vencedor de um Prémio Nobel, sobre as razões que levaram a Costa Rica a assinar um acordo com o FMI, ele respondeu: «um país pequeno não tem outra escolha». Contudo, a minha apreciação global é que a Costa Rica soube lidar bastante bem com as contradições do sistema mundial.

Entre 1983 e 1989, a Costa Rica recebeu quase 2 bilhões de dólares em fundos de apoio técnico e financeiro de fontes bilaterais e multilaterais (a maior parte do USAID, do Banco Mundial, do FMI e do Banco Inter-Americano, segundo esta ordem). Tal valor significa cerca de 110 dólares per capita por ano, ou seja, 7% do rendimento médio per capita neste período. Isto seria o equivalente a atribuir ao México 12 bilhões de dólares por ano em ajuda externa. Este número não inclui o pagamento de somas atrasadas da dívida externa da Costa Rica, totalizando 908 milhões de dólares em 1982 e 1983.

Grande parte da ajuda foi utilizada para cobrir o pagamento de déficits, e para permitir ao Governo pagar os juros sobre a dívida sem reduzir drasticamente os serviços públicos ou diminuir as importações de tal modo que impedisse o crescimento económico. Na verdade, o grande apoio per capita permitiu à Costa Rica uma recuperação económica que outros países da América Latina também atolados em dívidas não conseguiram (ex: o México, a Argentina, o Brasil e a vizinha Nicarágua). No caso da Costa Rica, é importante não esquecer que a ajuda foi fundamentalmente económica e não militar, o que contribuiu para a tal mais conseguida recuperação económica. Este apoio foi tornado possível pela importância estratégica que, na época, a Costa Rica tinha em termos dos interesses norte-americanos no contexto político da América Central. No entanto, os políticos da Costa Rica souberam jogar muitíssimo bem os trunfos que tinham a seu favor. Numa negociação contínua, o Estado da costa-riquenho nunca disse sim a todos os condicionalismos do FMI e do Banco Mundial, e conseguiu mesmo acordar um Ajustamento Estrutural bastante «heterodoxo»¹. O Governo de Arias (1986-1990) deu continuidade a este tipo de modelo heterodoxo. De facto, tanto Monge como Arias tentaram implementar um Ajustamento Estrutural que não reduzisse o emprego nem os salários reais. Para além disso, o Estado tenta manter o seu papel de liderança das políticas sociais – i.e., a tradição reformista do Estado costa-riquenho controlando as forças do mercado (Galván, 1988: 67-81 e Bulner-Thomas, 1988: 51-66).

Contudo, um apoio estrangeiro de tal forma massivo tornou a Costa Rica mais dependente que nunca dos «peritos» estrangeiros no que diz respeito à definição do futuro desenvolvimento da educação e da sociedade. Uma vez que os governos costa-riquenhos estão actualmente convencidos que o crescimento económico – daqui a sua legitimidade – depende da ajuda externa e que os financiadores estrangeiros, em troca, «exigem» certas condições, a Costa Rica está a aproximar-se gradualmente da visão que esses financiadores têm do

¹ Edgar Furst define esta heterodoxia como o resultado da combinação de 3 correntes principais. Primeiro, a corrente racionalista baseada na oferta, que sintetiza o estruturalismo e o pós-Keynesianismo, fortemente representada nas produções do Banco Mundial. Segundo, as escolas pragmáticas e radicais do neo-estruturalismo na América Latina, representadas pelo ECLA. Terceiro, a escola do «ajustamento com uma face humana», prevalecente na UNICEF e na Sociedade para o Desenvolvimento Internacional (SID). Ver também Ffrench-Davis (1988: 37-44).

mundo e da sociedade. Martin Carnoy e eu mostrámos que esta crescente dependência do apoio e do conhecimento externo está também a moldar o sistema educacional.

Martin Carnoy e eu percebemos que, na Costa Rica, os salários reais dos professores aumentavam através de um constante conflito, com os sucessivos governos a esforçarem-se por alcançar os requisitos do FMI e do Ajustamento Estrutural do Banco Mundial, tendo o conflito com os professores tornado-se o principal assunto em termos da Educação, inclusive muito mais importante do que a própria qualidade de ensino. Na prática, são essas considerações financeiras que dominam totalmente a questão educativa, e cremos que é o conflito com os professores que daí resulta que, mais do que o total de orçamento público destinado à educação, influencia realmente a qualidade educativa. Apesar de tudo, foi a habilidade dos professores e dos funcionários estatais que retirou vantagens do quadro legal institucional do Estado costa-riquenho, assente numa tradição de controlo das forças de mercado que permitem aos professores recuperarem parte dos seus salários reais – perda devido à crise e às políticas explícitas de ajustamento estrutural –, bem como as políticas heterodoxas (e talvez maquiavélicas) do governo costa-riquenho negociando com as agências internacionais com a destreza de um judoca. Isto leva-me a um segundo ponto, já não relacionado com o dogma neo-liberal de extinção do Estado. Sugiro trazer o Estado de volta à análise.

5.2. Trazendo o Estado de Volta. O Problema da Responsabilidade das Organizações Internacionais e os Diferentes Níveis do Estado.

Carnoy e Levin sugerem que a política do sector público é um produto de um conflito social básico, conflito esse que é decidido no campo do Estado. Na sua agenda de investigação centrada na produção da política educativa como resultado de conflitos de classe e movimentos sociais, os Estados capitalistas avançados surgem como terreno de lutas sociais. Carnoy e Levin sugerem que, para entender as dinâmicas de transformação da educação, é preciso estar simultaneamente a par das dinâmicas de transformação do processo de trabalho, bem como do modo como elas mutuamente se condicionam.

Nesta perspectiva, as dinâmicas de transformação no sistema educativo são

melhor percebidas como parte integrante de um conflito social mais vasto, resultante da natureza da produção capitalista e suas desigualdades de rendimento e poder social (Carnoy e Levin, 1985: 24; 76-110 e Torres, 1990: 138-140). Embora a relativa homogeneidade económica do capitalismo avançado não possa ser comparada com a heterogeneidade económica dos Estados capitalistas de desenvolvimento dependente da América Latina, a abordagem de Carnoy e Levin pode ser útil como ponto de partida para a análise.

Assim, concebido como sistema administrativo de dominação política, o Estado pode ser entendido como a totalidade da autoridade política numa sociedade, não importando o nível (nacional, regional ou local) em que opera (Weiler, 1981). Através de políticas estatais democráticas direccionadas para a constituição e a reprodução do sistema capitalista, o sistema protege-se de ameaças diversas e o Estado democrático conduz a sua transformação; contudo, actuando como factor de coesão, o planeamento estatal a longo prazo sintetiza os objectivos da reprodução económica e social do capitalismo enquanto sistema de produção de comodidades, isto apesar das necessidades a curto prazo de certos sectores ou facções e das controvérsias no seio de grupos corporativos ou de empresários (Torres, 1989).

Mas o Estado reflecte também as dinâmicas da democracia. Os direitos humanos fundamentais são protegidos por leis que é suposto um Estado democrático decretar e fazer cumprir. Em muitas democracias, e numa tentativa de promover a causa dos movimentos dos direitos civis, o sector público tornou-se a maior fonte de emprego para as minorias e para as mulheres. As políticas de saúde, de bem-estar social e as políticas educativas em especial, constituem áreas particularmente sensíveis do Estado democrático na sua persecução da satisfação das aspirações democráticas dos cidadãos. Deste modo, através das políticas de bem-estar social, da aplicação de leis progressistas e de uma actuação como empregador das minorias e das mulheres, os Estados democráticos promoveram também a causa democrática.

Neste momento, talvez o assunto politicamente mais difícil tanto na América Latina como em África seja o da erosão da autonomia do Estado, e o do crescente predomínio das agendas de organizações internacionais e de corporações multinacionais; em resumo, as dinâmicas de transformação do Sistema Mundial que modificaram de forma dramática o contexto económico da

acção estatal. Contudo, não se processou nenhuma transformação similar no modelo de representação política. Isto faz surgir uma outra contradição: uma vez que as dinâmicas de transformação da economia não combinam com o modelo de representação política da própria política, a responsabilidade permanece ainda no nível local (funcionários municipais, estatais e federais) e os condicionalismos das organizações bilaterais e multilaterais permanecem por avaliar.

É evidente que existem resistências e contradições relativamente às políticas de ajustamento estrutural no seio do sistema político estabelecido, assim como fora desse sistema, da parte de partidos e movimentos da oposição. Mas esta oposição joga-se sobretudo no campo local ou doméstico, criando um verdadeiro pesadelo para aqueles que estão encarregues da produção de políticas, e uma lógica bastante complexa de acção paranóica na interacção entre os políticos nacionais e os internacionais ou transnacionais. O que está a ser transformado são não só as antigas condições de dependência, mas também a própria natureza da negociação democrática. As implicações desta mudança (ou, para ser mais exacto, ausência de mudança) no modelo de responsabilidade política e social sobre as políticas económicas e sociais constituirão um assunto central para os anos 90, em termos da explosão das contradições do planeamento educativo. Um interveniente fundamental neste processo são os movimentos sociais. Logo, a terceira proposição da minha análise consiste na re-introdução dos movimentos sociais, agora em parceria com o Estado.

5.3. Trazendo os Movimentos Sociais de Volta

As organizações não-governamentais são habitualmente definidas em termos das suas bases legais. Isto significa que elas são autónomas e independentes do Governo. Organização Não-Governamental ou ONG refere-se geralmente a

(...) uma organização não pertencente ao Governo, sem fins lucrativos, com um fundo próprio habitualmente gerido pelos seus próprios provedores ou directores, estabelecida para efectuar ou apoiar...actividades que sirvam o bem-estar comum (Andrews, 1956: 4).

As ONG's podem ou não ser organizações de cidadãos vulgares. Na América Latina, as organizações de cidadãos vulgares são frequentemente definidas como organizações locais e privadas baseadas na comunidade, que se esforçam por fornecer lideranças democráticas e que tentam aumentar as oportunidades económicas dos sectores mais desfavorecidos através da criação de emprego, da disponibilização de educação e cuidados de saúde, e ainda do desenvolvimento de micro-empresas produtivas (Rosslyn, 1990).

A expressão «Movimentos Sociais» diz respeito às acções conflituais e aos comportamentos colectivos orientados para alguma alteração no poder. Para o sociólogo francês Alain Touraine, certos tipos de acções conflituais podem ser melhor descritos como comportamentos de defesa colectivos. Por exemplo, será fácil classificar diversas ONG's e organizações de cidadãos comuns, que se esforçam por suavizar, numa determinada comunidade, o impacto do desemprego, a escassez de habitação e as limitações das infraestruturas da saúde e da educação como comportamentos de defesa colectivos ou como reivindicações no sentido de reparar injustiças através de acções comunitárias. Touraine reflecte sobre um segundo tipo de conflitos: aqueles que modificam a tomada de decisões. Neste caso, os conflitos tornam-se lutas sociais. No caso de as acções conflituais resultantes de lutas sociais procurarem uma alteração das relações sociais de poder nas acções culturais, nos valores éticos, na ciência ou na produção, elas podem tornar-se um movimento social (Touraine, 1981). Logo, são exemplos de movimentos sociais o movimento feminista, o ecológico, o pacifista e o anti-nuclear.

No Brasil e na América Latina, os movimentos sociais incluem as comunidades eclesíásticas de base, as associações de vizinhos, o movimento feminista e as associações ecológicas (Mainwaring e Viola, 1985; Jelin, 1987; Brandão, 1982). Caso entendamos a política como uma luta pelo poder, estes movimentos sociais não devem ser exclusiva ou unilateralmente interpretados em termos políticos; eles representam também as práticas morais e culturais centradas na construção das identidades e dos espaços colectivos. Eles surgem motivados por certas exigências e relações sociais específicas, tornando-se progressivamente autónomos das instituições tradicionais de representação política dos interesses. Na opinião dos teóricos do movimento social, as coisas passam-se deste modo porque os trabalhadores já não encontram a sua identidade exclu-

sivamente nas relações com os meios e as relações de produção, mas encontram-na também enquanto consumidores, enquanto residentes num dado bairro, membros de uma igreja, de uma organização étnica, de género ou cultural, e ainda enquanto participantes no sistema político (Laclau, 1985: 6).

Na verdade, muitos movimentos sociais surgem como federações ou alianças de organizações de cidadãos comuns, comunitárias, de ONG's, de instituições de representação política (tais como partidos políticos e/ou sindicatos), de organizações religiosas, e mesmo de indivíduos (ex: intelectuais, artistas, etc.). Uma vez que os novos movimentos sociais desafiam a crescente burocratização, a «comodificação» e a massificação cultural da vida social, pode-se dizer que eles são a «expressão de uma forma de democracia mais aberta e pluralista», esforçando-se por conseguir «a difusão de valores e práticas colectivos e participativos através de uma sempre mais alargada medida de locais de luta social» (Slater, 1985: 6).

Certamente que a presença destes movimentos sociais transformará o modo de implementação da produção política e, ao mesmo tempo, desafiará diversas premissas habituais do planeamento de políticas, como a noção de actuação de peritos desprovida de controlo democrático, ou a «comodificação» de pessoas e teorias. Isto conduz-me a um modo muito simples, e no entanto extremamente poderoso, de tirar vantagem das contradições: acreditar nas pessoas que trabalham no sistema educativo, acreditar especialmente nos professores.

5.4 Acreditar nas Pessoas, Acreditar nos Professores

Mesmo quando se trata de modelos heterodoxos tal como o aplicado na Costa Rica, as políticas educativas existentes no contexto do Ajustamento Estrutural levam muito em conta o comportamento dos professores. A responsabilidade crucial de muitas das propostas com origem em organizações internacionais de crédito ou de doação reside em criar políticas «à-prova-de-professores». Por um lado, há uma tentativa para reduzir os custos com os professores, e os professores diplomados são mais caros que os funcionários a quem é dada uma formação pouco dispendiosa. Por outro lado, a ênfase no aumento da provisão de materiais didácticos pré-preparados, nos livros de textos e na educação pelos mass-media e por tecnologias de longo alcance são vistas não só como

uma tentativa de melhorar a qualidade da educação reduzindo ao mesmo tempo os custos, mas também como uma tentativa de controlar politicamente os professores enquanto agentes sociais e educacionais. Na Costa Rica, contudo, os professores e os seus sindicatos demonstraram ser bastante elásticos quando medidas de austeridade levadas a cabo pelo Governo tendem a limitá-los.

A política comum do banco Mundial encontra-se expressa nos seus documentos. Passo a citar:

O aumento do nível educacional geral dos professores primários pode ser algo inoportuno para países em desenvolvimento, que apresentam baixas índices de rendimento. Os escalões de remuneração da função pública baseiam-se frequentemente no grau de habilitações literárias e, por norma, os professores estão incluídos na função pública. Logo, estes países debatem-se com uma situação complicada: se aumentam o nível educacional dos professores, vêm-se a braços com obrigações financeiras que mal podem suportar. Os países nesta situação deviam pensar em separar os escalões de remuneração dos professores dos escalões da função pública baseados no nível de habilitações literárias. Se assim não for, a sua única opção pode ser o recrutamento de professores menos qualificados aos quais se pague menos, investindo depois mais em intervenções suplementares destinadas a manter os níveis de aprendizagem (The World Bank, 1990: 5).

Sem pôr em causa a necessidade de intervenções suplementares para manter a aprendizagem dos alunos, o que precisa de ser novamente questionado é porque é que não é conferida aos professores uma maior dose de responsabilidade na sala de aula, bem como a alteração do modo de formação de professores que, nas últimas duas décadas, se têm deslocado (mesmo de um ponto de vista de esclarecimento) da formação nas Escolas Normais para a formação na Universidade. Acreditar na autonomia e no comprometimento dos professores, dar-lhes mais recursos intelectuais e, evidentemente, um ordenado mais adequado, parecem ser terapias consistentes para a doença da educação pública, sem dúvida melhores do que simplesmente aprovar, sem discussões, uma política económica de cortes no planeamento educativo. Estão aqui envolvidas uma série de questões éticas, políticas e de eficiência que vou agora abordar.

5.5. Ética, Política e Eficiência no Retirar Vantagens das Contradições

Esta análise assenta na actual experiência de parceria na tomada de decisões políticas entre o Estado Municipal e os movimentos sociais em São Paulo, Brasil. Qualquer discussão sobre transformação social deve questionar se a reforma educativa que está a ocorrer em São Paulo, baseada numa parceria entre o Estado e os movimentos sociais, aumentou a qualidade das oportunidades educativas e a qualidade da educação nas escolas públicas, combatendo ao mesmo tempo a discriminação escolar e social baseada no género, na classe e na raça. É igualmente importante questionar a viabilidade política, a competência técnica e, em termos de justiça social e equidade, a correcção ética da nova política educativa promovida pela parceria entre o Estado e os movimentos sociais.

É frequente, no contexto de reformas educativas politicamente viáveis e exequíveis, a competência técnica estar às avessas com princípios éticos que defendem a justiça social para todos e a equidade no contexto de democracias políticas e económicas. Por vezes, projectos de reforma politicamente exequíveis baseados numa ética de compaixão democrática são falhos de competência técnica, o que conduz inevitavelmente ao fracasso. Por fim, há projectos democráticos tecnicamente competentes e éticamente correctos que podem não ser politicamente viáveis, permanecendo no mundo das ilusões, sonhos ou no inconsciente daqueles que estão envolvidos, dos professores e dos que tomam decisões políticas.

Tanto para os movimentos sociais como para o Estado Municipal, o desenvolvimento e a manutenção de uma política educativa ao mesmo tempo tecnicamente competente, éticamente correcta e politicamente viável nos quadros institucionais do momento, representa um enorme desafio.

5.6. Democracia, Teoria Crítica e Educação: Conclusão

Para terminar, permitam-me mencionar a existência de diversas ameaças às políticas alternativas que retiram vantagens das contradições na política ou na educação. Primeiro, há uma emergente desconfiança em relação à democracia, a que chamarei teoria desencantada da democracia. Um bom exemplo disto é o Peru, quando, após um período de completa erosão dos agentes políticos estabelecidos, dois candidatos – qualquer deles aprovando, se bem que com

ênfases diferentes, as agendas internacionais de mudança política e social –, foram candidatos à presidência sem possuírem qualquer experiência política anterior, e mesmo qualquer filiação política. O escritor Vargas Llosa e o professor universitário Fujimori participaram numa campanha democrática opondo-se a alguns dos próprios princípios do impulso democrático. A referida emergente teoria de desconfiança da democracia permitiu a Fujimori, muito recentemente e de um modo autoritário, abolir os direitos civis e humanos e extinguir o Parlamento. Isto é também tirar vantagem das contradições do sistema, mas trata-se certamente do lado negro das contradições na teoria democrática.

Segundo, uma premissa básica da Teoria Crítica tem sido o seu programa para uma teoria interdisciplinar da sociedade, através de uma união da ciência social académica e da teoria marxista, tentando encontrar modos de incorporar a investigação empírica e o pensamento filosófico. Extremamente contemporânea é a incorporação de múltiplas vozes na construção da realidade social, o que constitui uma premissa fundamental do pós-estruturalismo, do pós-modernismo, do pós-marxismo e do pós-liberalismo. Assim, trazer de volta à análise a classe, o género, a raça e a religião é entendido como uma premissa de uma ciência social mais integrativa que singular, e como um elemento importante na constituição de uma teoria democrática da política e da educação. Gostaria de sublinhar que, pela integração de todas essas vozes, perspectivas, epistemologias e métodos de análise, surgem novas contradições. Talvez o melhor exemplo disto seja a luta que actualmente se verifica nos Estados Unidos para a restauração dos princípios da educação liberal no contexto de uma cultura pós-moderna, a presença do activismo neo-conservador e a erosão das formas clássicas de negociação democrática.

Iniciei os meus comentários referindo-me à plausibilidade do realismo mágico de Gabriel García Marquez para compreender as contradições das políticas educativas. Permitam-me então concluir com uma nota de optimismo, citando um poema de T. S. Elliot:

Tivemos a experiência mas não entendemos o significado, e a aproximação ao significado restaura a experiência.

Correspondência: Carlos Alberto Torres, Graduate School of Education, Universidade de California, 405 Hilgard Avenue, Los Angeles, California 90024-1521, EUA.

Bibliografia

- ALEGRIA, Fernando (1974) *Historia de la Novela Hispanoamericana*, Mexico: Ediciones de Andrea.
- ANDREWS, F. Emerson (1956) *Philanthropic Foundations*, New York: Russel Sage Foundation.
- BRANDÃO, Carlos R. (1982) *Lutar com a Palavra*, Rio de Janeiro: Edições Graal.
- BULNER-THOMAS, Victor (1988) «El Nuevo Modelo de Desarrollo de Costa Rica», *Revista Ciencias Económicas*, VIII, 2.
- CARNOY, Martín e LEVIN, Henry (1985) *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford: Stanford University Press.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1988) «An Outline of a Neo-structuralist Approach», *Cepal Review*, 34, Abril.
- FREIRE Paulo (1986) «Educação. O Sonho Possível» in Carlos R. Brandão (org.) *O Educador: Vida e Morte*, Rio de Janeiro: Edições Graal.
- FREIRE, Paulo (1985) *The Politics of Education*, South Hadley, MA: Bergin and Garvin.
- GALVÁN, Héctor S.(1988) «Políticas de Ajuste en Costa Rica y República Dominicana (1982-1987)», *Revista Ciencias Económicas*, VIII, 1.
- JELIN, Elizabeth (1987) «Movimientos Sociales en Argentina: Una introducción a su estudio», *Cuestión de Estado*, 1, 1, Setembro.
- KOLAKOWSKI, Leszek (1978) *Main Currents of Marxism*, Oxford: Oxford University Press.
- LACLAU, Ernesto (1985) «New Social Movements and the Plurality of the Social» in David SLATER (org.) *New Social Movements and the State in Latin America*, Amsterdam: CEDLA.
- MAINWARNING, Scott e VIOLA, Eduardo (1985) «New Social Movements», in David SLATER (org.) *New Social Movements and the State in Latin America*, Amsterdam: CEDLA.
- ROSSLYN, Virginia (1990) *1990 Annual Report*, Inter-American Foundation.
- SLATER, David (1985) «Social Movements and a Recasting of the Political» in David SLATER (org.) *New Social Movements and the State in Latin America*, Amsterdam: CEDLA.
- TORRES, Carlos Alberto (1990) *The Politics of Nonformal Education in Latin America*, Nova Iorque: Praeger.
- TORRES, Carlos Alberto (1989) «The Capitalist State and Public Policy Formation: A Framework for a Political Sociology of Educational Policy-Making», *The British Journal of Sociology of Education*, 10, 1.

- TOURAINE, Alain (1981) *The Voice and the Eye. An Analysis of Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WEILER, Hans N. (1981) «Compensatory Legitimation in Educational Policy: Legalization, Expertise and Participation in Comparative Perspective», IFG-Stanford University, Report Nº81-A17.
- THE WORLD BANK (1990) *A World Bank Policy Paper. Primary Education*, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development.