

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MARIA DO CARMO PAOLIELLO

**A CONSTRUÇÃO DA DIMENSÃO PÚBLICA
NA ESCOLA ESTATAL BRASILEIRA**

BELO HORIZONTE

2007

MARIA DO CARMO PAOLIELLO

**A CONSTRUÇÃO DA DIMENSÃO PÚBLICA
NA ESCOLA ESTATAL BRASILEIRA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação, na linha de pesquisa Políticas Públicas e Educação: formulação, implementação e avaliação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Dalila Andrade Oliveira.

Belo Horizonte
2007

Paoliello, Maria do Carmo

P212c A construção da dimensão pública na escola estatal brasileira
/ Maria do Carmo Paoliello. -
Belo Horizonte : Faculdade de Educação da UFMG, 2007.
260 f.
Inclui anexos

Tese – Doutorado em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira.

1. Republicanismo. 2. Direitos políticos. 3. Cidadania. I. Oliveira,
Dalila Andrade. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
Educação.

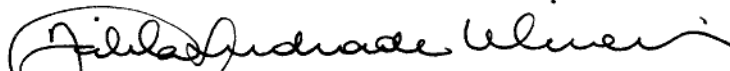
CDD – 379.2

Catálogo da Fonte : Biblioteca da FaE/UFMG

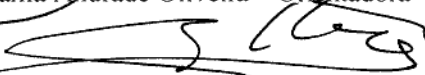
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: Conhecimento e Inclusão
Social

ATA DA 117ª (CENTÉSIMA DÉCIMA SÉTIMA) DEFESA DE TESE NO
COLEGIADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO:
Conhecimento e Inclusão Social FAE/UFMG.

Aos Três dias do mês de Abril de dois mil e sete, realizou-se na Faculdade de Educação, uma reunião para apresentação e defesa da tese: "**A Construção da Dimensão Pública na Escola Estatal Brasileira**" da aluna **Maria do Carmo Paoliello**, requisito final para obtenção do Grau de Doutora em Educação. A banca examinadora foi composta pelos seguintes professores doutores: Dalila Andrade Oliveira – Orientadora, Francisco Beltran Llavador, Nicholas Davies, Carlos Roberto Jamil Cury e Rosemary Dore Heijmans. Os trabalhos iniciaram-se às 09:00 horas com a síntese da tese feita pela doutoranda. Em seguida, os membros da banca fizeram uma arguição pública à candidata. Terminadas as arguições, a banca examinadora se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para fazer a avaliação final da defesa da tese apresentada. Em conclusão, a banca examinadora considerou a tese aprovada, destacando a importância da retomada do conceito de público, bem como a relevância de uma leitura específica da situação da escola brasileira e os impasses para sua publicização. O resultado final foi comunicado a **Maria do Carmo Paoliello** e ao público, concedendo à aluna o título de Doutora em Educação, devendo encaminhar à Secretaria do Programa a versão final em 04 (quatro) exemplares. Nada mais havendo a tratar, eu, Rosemary da Silva Madeira, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, lavrei a presente ata que depois de lida e aprovada será por mim assinada e pelos membros da banca examinadora. Belo Horizonte, 03 de abril de 2007.



Prof. Dra. Dalila Andrade Oliveira – Orientadora



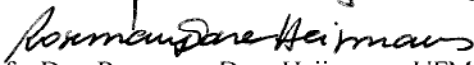
Prof. Dr. Francisco Beltran Llavador - UNIV. VALÈNCIA ESPANHA




Prof. Dr. Nicholas Davies – UFF



Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury - UFMG



Prof. Dra. Rosemary Dore Heijmans - UFMG



ROSEMARY DA SILVA MADEIRA
Secretaria do Programa de Pós-graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social -
FAE/UFMG

A Luisa e Paula, meus dois amores.

AGRADECIMENTOS

À profª Dalila Andrade Oliveira, pela orientação
e pelo respeito a meu argumento,
ao prof. Francisco Beltrán Llavador, pelas descobertas,
à profª Rosemary Dore Soares Heijmans, pelo permanente incentivo,
ao prof. Jamil Cury, pela capacidade de valorizar minhas idéias,
ao prof. Nicholas Davies, pela disponibilidade e atenção.

À CAPES, que me permitiu romper fronteiras.

Aos colegas do Departamento de Administração e Supervisão Escolar
da Universidade Federal do Espírito Santo,
que, por intensificarem seu trabalho, permitiram meu afastamento.

Aos professores e funcionários do Departament de Didáctica y
Organizació Escolar, Universitat de València,
em especial ao prof. Francisco “Paco” Beltrán pela calorosa acolhida.

Aos colegas das Secretarias de Educação e das escolas,
pais e todos os entrevistados que disponibilizaram
parte de seu tempo para contar suas histórias.

A Solange, Roger, Fabrício, Conceição, Gilda, Eduardo, Luiza,
Luciano Mendes, Fátima Rosar e Deolídia,
que se dispuseram a me incentivar e apoiar,
indicando leituras, dando informações e ouvindo minhas inquietações.

Aos amigos que encontrei em Belo Horizonte e em Valência
que tornaram mais prazerosa minha estada nessas cidades.

E, sobretudo, a Luisa, Paula, meu irmão, minhas irmãs, cunhada e cunhados
pelo apoio incondicional que, de tão amplo, não é possível descrevê-lo.

RESUMO

Esta pesquisa faz uma revisão bibliográfica para mapear os múltiplos significados atribuídos aos termos “público” e “escola pública” em diversos contextos históricos, com o propósito de compreender as condições sob as quais o caráter público da escola estatal se manifesta na atualidade. Busca nas bases republicanistas do pensamento de Cícero, Maquiavel e, mais recentemente, de John Dewey, Hannah Arendt e Jünger Habermas, os elementos que viabilizam a construção de uma dimensão pública: a comunicação, a vida política e cidadã, a democracia. Verifica que a polarização dos conceitos de público e privado não é suficiente para se compreenderem as complexas relações que os envolvem. Descrito como o oposto de um estado de dominação e subserviência, o público é definido como o resultado de um processo de identificação de interesses comuns e compartilhados, em torno dos quais pessoas e instituições se comunicam. Quando amplos e duradouros, esses interesses afetam outras pessoas, até então não envolvidas diretamente, que passam a reconhecê-los. Constata que, diante da impossibilidade de existir um único e totalizante interesse comum, vários públicos se constituem e se desfazem, sem estarem, necessariamente, limitados às fronteiras do Estado. Analisa diversos fatores que dificultam a constituição de um público, alguns de caráter mais geral, como a influência da burocracia e as políticas neoconservadoras, e outros, mais particulares à sociedade brasileira, como as relações clientelistas e a profunda desigualdade social. Esses fatores, verificados também na pesquisa empírica, assumem formas específicas nas relações que ocorrem no interior da escola. Evidencia como a inconstância na garantia dos direitos políticos, a negação de direitos civis à grande parte dos brasileiros e a precariedade como se conformam os direitos sociais, entre eles a escola, resultam numa cidadania frágil. Apesar disso, aponta a possibilidade de construir a dimensão pública na escola estatal pelo revigoramento da vida política e dos espaços públicos hoje “eclipsados”, bem como pela criação de novos espaços. Nesse sentido, a virtude cívica serve de base para promover relações mais democráticas e viabilizar o exercício da cidadania ativa no gozo de direitos já conquistados e de outros que haverão de sê-lo.

Palavras-chave: público; vida política; direitos e cidadania; republicanismo; escola democrática; escola estatal-escola pública.

ABSTRACT

This research presents a bibliographic review to identify the multiple meanings attributed to the terms “public” and “public school” in diverse historical contexts. The aim of this study is to understand the conditions in which the public dimension is manifest in the State school. Based on the concept of republicanism as presented in the works of Cicero, Machiavelli, and more recently, John Dewey, Hannah Arendt and Jünger Habermas, this thesis searches the elements that make possible the building of a public dimension: communication, participation in political and civil life, democracy. The outcome of this study finds that the polarization of the concepts of public and private is not enough to understand the complex relations in which they are involved. Described as the opposite of a state of domination and subservience, the public is defined as the result of a process of identification of common and shared interests, as determined by communication among people and institutions. When broad and long-term, these interests affect other people – until then not directly involved – who start to acknowledge them. This thesis finds that, given the impossibility of a single, totalizing common interest, various publics take form and are deconstructed, without necessarily being limited within the confines of the State. The analysis examines general factors that hinder the constitution of a public, such as the influence of bureaucracy and of neo-conservative policies, as well as factors more particular to the Brazilian society, including patronage relationships and extreme social inequality. These factors, also verified through empirical research, take on specific forms in social relationships within the school. The thesis shows that inconstant granting of political rights, the denial of civil rights to a large portion of the Brazilian population, and the precarious implementation of social rights – such as schooling – result in a fragile citizenship. Nonetheless, this indicates the possibility of building the public dimension in State schools through the revitalization of political life and of currently “eclipsed” public spaces, as well as through the creation of new spaces. In this sense, civic virtue serves as the basis for the promotion of more democratic relationships and for a viable active citizenship in which people enjoy not only their attained rights, but also those that ought to be.

Key words: public; political life; rights and citizenship; republicanism; democratic school; State school- public school.

LISTA DE SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONED – Congresso Nacional de Educação
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
FENEN – Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
IBGE – Instituto Nacional de Geografia e Estatística
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Mercosul – Mercado Comum do Sul
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPS – Partido Popular Socialista
PROMORAR – Programa de Erradicação de Sub-habitação
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSO – Public Service Orientation
PT – Partido dos Trabalhadores
UDR – União Democrática Ruralista
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1	
AS MÚLTIPLAS POSSIBILIDADES PARA SE COMPREENDER	
O PÚBLICO	16
1.1 ORIGENS E PERCURSO HISTÓRICO DO CONCEITO DE PÚBLICO: OS ANTIGOS E OS MODERNOS	19
1.2 O REPUBLICANISMO COMO FUNDAMENTO	30
1.3 A COMPREENSÃO DO CONCEITO DE PÚBLICO NO SÉCULO XX..	38
1.3.1 A política, a democracia e a cidadania como elementos constitutivos do público	39
1.3.1.1 A política e a democracia como balizadores da vida coletiva	39
1.3.1.2 Direitos e cidadania	61
1.3.2 O sentido da dimensão pública	79
CAPÍTULO 2	
A REPÚBLICA BRASILEIRA E A CONSTITUIÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA	84
2.1 A EXPANSÃO DOS DIREITOS NO BRASIL: INVERSÃO DA PIRÂMIDE DE MARSHALL?	88
2.2 A CONFIGURAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA DO SÉCULO XX	101
2.2.1 O significado da escola pública nos anos 1930	101
2.2.2 Os embates em torno da escola pública no pós 2ª guerra mundial	108
2.2.3 Os sentidos da escola pública na retomada democrática dos anos 1980	122
2.3 O PÚBLICO E O PRIVADO NUMA PERSPECTIVA RELACIONAL	132

CAPÍTULO 3

É POSSÍVEL CONSTRUIR UMA DIMENSÃO PÚBLICA NA ESCOLA ESTATAL BRASILEIRA?	139
3.1 A TENDÊNCIA À BUROCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS POTENCIALMENTE PÚBLICOS	141
3.2 O LIBERALISMO NEOCONSERVADOR	148
3.2.1 A perspectiva gerencial da Reforma do Estado brasileiro	154
3.2.2 A precarização do trabalho docente	161

CAPÍTULO 4

A DIMENSÃO PÚBLICA DA ESCOLA ESTATAL BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: UMA ABORDAGEM EMPÍRICA	168
4.1 A ESCOLA DE VITÓRIA	169
4.1.1 A escola constituída por um público	169
4.1.2 A inconstância de um público	182
4.1.3 A criminalização da indisciplina e a redução da dimensão pública da escola	187
4.2 A ESCOLA DE CARIACICA	204
4.2.1 As práticas políticas no município e na escola	204
4.2.2 O cotidiano escolar e a redução da dimensão pública	213
4.2.3 O narcotráfico e sua relação com a escola	222
CONSIDERAÇÕES FINAIS	228
REFERÊNCIAS	234
APÊNDICE A	245
APÊNDICE B	254

INTRODUÇÃO

A escola pública brasileira tem sido objeto de embates desde o nascimento da República e deles têm participado adeptos das mais diversas tendências políticas. A permanência desses embates em distintos momentos de nossa história e a dinâmica que os caracteriza nos levam a concluir pela diversidade de conceitos do que seja ou do que deveria ser uma escola pública. A que escola pública nos referimos quando assumimos sua defesa?

As noções de espaço público e de vida pública estão assinaladas desde a Grécia e a Roma antigas, mas, certamente, não permaneceram sem variações ao longo da história da humanidade. Tempos e espaços distintos produziram noções diversas de público. Na atualidade, é freqüente o uso dos termos público e estatal como sinônimos. Nesse caso, o critério é o vínculo jurídico-financeiro da instituição prestadora do serviço. Basta que uma escola seja mantida pelo Estado para ser nomeada de escola pública. A princípio, espera-se que a identificação exista, mas nem sempre isso ocorre, pois o caráter estatal não é suficiente para assegurar a publicidade da instituição. Por isso, o termo “público” traz em si uma multiplicidade de sentidos que demanda um olhar mais atento. À esfera estatal, por sua vez, cabe uma definição precisa, unívoca: trata do espaço relativo ao Estado, o que a ele pertence.

Esta pesquisa tem o propósito de compreender as condições sob as quais a dimensão pública da escola estatal se manifesta na atualidade. Para isso, faz uma revisão bibliográfica para mapear os múltiplos significados atribuídos aos termos “público” e “escola pública”, em diversos contextos históricos e identificar os elementos que os constituem, destacando, nesse percurso, a realidade brasileira.

Davies (2003) assinala alguns pontos consensuais e divergentes, lacunas, insuficiências e contradições entre estudos feitos a respeito da escola pública brasileira. Está claro, em seu texto, que não há unanimidade entre eles no que se refere às condições de sua constituição. Políticas educacionais retratam bem essa

imprecisão ao refletirem, explícita ou implicitamente, noções diferenciadas de público.

Quando programas governamentais adquirem concretude no âmbito escolar, sofrem a mediação de pessoas responsáveis pelo processo educativo, ou diretamente afetadas por decisões a ele inerentes. Tais indivíduos expressam sua noção de escola pública e agem em função dela. Também a sociedade organizada, por meio de entidades acadêmico-científicas, sindicatos e associações estudantis, expressa suas demandas na construção coletiva do projeto de escola pública. Então, uma diversidade de perspectivas se mescla e produz uma imprecisão conceitual. Contraditoriamente, o sentido sempre inacabado de escola pública permite ampliar os parâmetros de exigência em torno dela e avançar, renovando velhos conceitos.

Esta pesquisa busca na *res publica* originária da Antiguidade um conceito de público que se articula à democracia, ao exercício da cidadania e à vida política que, numa relação recíproca, viabilizam um ao outro. O republicanismo, como tradição política, afirma a virtude cívica como parte essencial do aprimoramento humano e da vida em sociedade. Concebe a realização humana pela atuação do cidadão de uma comunidade política livre e autogovernada, em clara rejeição às formas tirânicas de governo. A responsabilidade na constituição de uma sociedade é compartilhada por todos os cidadãos, em iguais condições de participação.

Partindo desse referencial, o público se constitui como um processo de identificação de interesses comuns e compartilhados, em torno dos quais pessoas e organizações se comunicam. Quando amplos e duradouros, esses interesses afetam outras pessoas e organizações até então não envolvidas diretamente, e torna-se necessária a organização de um público. Diante da impossibilidade de existência de um único e totalizante interesse comum, vários públicos se constituem e se desfazem, sem se limitarem às fronteiras do Estado.

Assim, um público não é permanente, nem é um só, mas é único no sentido de que não há dois iguais. Cada contexto constrói um público com base nas relações que as pessoas e organizações estabelecem entre si. A dimensão pública pode se manifestar mais facilmente em espaços com potencialidade para tanto. A escola

estatal, por exemplo, pode se constituir como espaço público, por trazer, em seus propósitos, elementos como o atendimento a toda a população, a gratuidade e o livre acesso. A pesquisa empírica foi importante para verificar como essa potencialidade tem sido explorada.

Foram escolhidas como campo de pesquisa duas escolas de ensino fundamental de duas redes municipais de ensino do estado do Espírito Santo, uma em Vitória e outra em Cariacica. A escolha dessa etapa de escolaridade se deve a seu caráter obrigatório.

A seleção das escolas foi intencional e seguiu os seguintes critérios: pertencerem à rede de escolas estatais; oferecerem o ensino fundamental completo; terem, ambas, um número aproximado de salas de aula, de professores e de alunos; estarem situadas em zona urbana; estarem localizadas em bairros periféricos dos municípios, e, principalmente, terem sido criadas a partir de reivindicação de movimento popular por moradia em bairros ocupados antes mesmo de uma ação governamental na construção de uma infra-estrutura. Escolhidas as escolas, foi feita uma consulta aos profissionais quanto à disponibilidade e interesse em participar da pesquisa.

A coleta de dados foi realizada entre fevereiro e agosto de 2005 e entre setembro e novembro de 2006. Os procedimentos adotados foram:

a) no âmbito das escolas, entrevistas semi-estruturadas (roteiros nos APÊNDICES A e B) concedidas por professores, pedagogos, diretores, pessoal responsável pela limpeza, merendeiras e vigilantes; por pais e professores, membros da comissão eleitoral para escolha do diretor, e por pais de alunos. Foram também feitas entrevistas a membros da guarda municipal, a participantes do movimento de ocupação das áreas posteriormente transformadas em bairros (moradores e professores) e a outros profissionais que atuam nas Secretarias de Educação responsáveis por aquelas escolas, inclusive as secretárias;

b) observação, com registros feitos em um diário de campo, dos trabalhos coletivos nas escolas, reunião de professores, reunião com todos os profissionais das escolas, reunião de pais, reunião de Conselho de Escola e reunião ampliada do

Conselho com alunos e pais convidados e com o Juiz da Vara da Infância e da Adolescência;

c) análise documental de projeto político-pedagógico, do Programa Escola Aberta e dos regimentos internos das escolas.

A utilização de procedimentos combinados possibilitou o cruzamento de percepções e pontos de vista do pesquisador com os dos envolvidos. A quantidade e o tipo de situações observadas variaram conforme a programação própria de cada escola no período em que foi feita a coleta de dados e a qualidade das informações obtidas, ou seja, quando determinada situação não trazia dados relevantes, a coleta prosseguia. De todo o modo, foram priorizadas as reuniões que tinham propósito deliberativo.

Os quatro capítulos que se seguem contém o percurso feito nesta pesquisa: as origens e a evolução do conceito de público, destacando os elementos que o constituíram através dos tempos; o modelo de república que se construiu no Brasil e sua relação com a idéia original de *res publica*; o significado que a escola pública assumiu desde seus primórdios; os fatores que dificultam a realização de sua dimensão pública; e um recorte empírico da dimensão pública da escola estatal na atualidade.

No primeiro capítulo, são apresentadas as múltiplas possibilidades de se compreender o conceito de público, evidenciando a freqüência com que tem sido tratado em oposição ao privado, posição expressa inclusive no Direito Administrativo brasileiro. Mas, tomando o republicanismo como fundamento do referido conceito, verifica-se um deslocamento do eixo e o público passa a se situar como oposição à tirania, à dominação. Tampouco o conceito de republicanismo cabe em apenas um significado. Sua possível utilização como fundamento tanto para liberais quanto para socialistas é objeto de grande discussão. A perspectiva do republicanismo adotada neste trabalho é a que vincula o público à vida política, a relações democráticas e ao exercício da cidadania e, assim, é extraído o sentido de uma dimensão pública na escola.

O capítulo 2 explora algumas marcas da formação republicana brasileira. A mais significativa para a compreensão da versão brasileira da *res publica* é o centralismo nas decisões e, coerentemente, o afastamento da população nas deliberações que as antecedem. Tendo a desigualdade social como a característica mais marcante e, inclusive, persistente no processo de modernização, a sociedade brasileira naturalizou relações desiguais e de privilégios que se refletem e se consolidam nas instituições escolares. Dessa forma, a República vem afirmando uma fraca e instável articulação com a democracia e a cidadania.

Alguns problemas que, na atualidade, dificultam a constituição da dimensão pública na escola são analisados no capítulo 3. Foram destacados dois que têm afetado vários países e, em particular, o Brasil: a tendência ainda persistente à burocratização dos espaços potencialmente públicos e o liberalismo neoconservador. A ritualização que a burocracia impõe ao trato da coisa pública com o propósito de torná-la impessoal e livre de procedimentos clientelistas e de privilégios acaba por dominar as instituições a ponto de se tornar anterior às necessidades sociais e de se sobrepôr a elas. As políticas liberais neoconservadoras mais recentes implementadas pela Reforma do Estado tentam romper a rigidez da burocracia e imprimir novas bases para as relações econômicas e sociais que têm afetado diretamente os direitos de cidadania, em especial os direitos sociais. Nesse contexto, o próprio conceito de público ganha novos delineamentos.

No capítulo 4, são analisados dados empíricos coletados nas escolas e nas Secretarias de Educação e destacados alguns desdobramentos, no cotidiano escolar, dos problemas acima citados, como o formalismo dos Conselhos de Escola, a intensificação do trabalho docente, o impacto dos procedimentos de regulação estatal e a conseqüente redução das condições de usufruto do direito social à educação. Uma das escolas pesquisadas apresenta outros elementos, como a corrosão de sua autonomia pela permanência de práticas clientelistas e pelo controle exercido pelo tráfico de drogas, dados que interferem diretamente na possibilidade de se tornar pública.

Enfim, a pesquisa aponta a possibilidade de construir a dimensão pública na escola estatal pelo revigoração da vida política e dos espaços públicos hoje “eclipsados”, bem como pela criação de novos espaços. Nesse sentido, a virtude cívica serve de base para promover relações mais democráticas e viabilizar o exercício da cidadania ativa no gozo de direitos já conquistados e de outros que haverão de sê-lo.

CAPÍTULO 1

AS MÚLTIPLAS POSSIBILIDADES PARA SE COMPREENDER O PÚBLICO

Em tempos e espaços distintos os homens produziram conceitos também distintos a respeito do público. Atualmente no Brasil pode-se observar o uso corrente do termo, identificando-o com o que é estatal. No campo educacional, por exemplo, basta que uma escola seja mantida pelo Estado para ser nomeada “escola pública”. A princípio esperamos que a identificação exista, mas nem sempre isso ocorre.

O Dicionário de Política, de Bobbio, Metteucci e Pasquino, por exemplo, indica no verbete “administração pública” (2004),¹ uma relação direta com a função do Estado², mas ao mesmo tempo não se restringe a ele³ ao associar a expressão “interesse público ou comum”, tanto a uma coletividade quanto a uma organização estatal.

O significado jurídico contido no Direito Administrativo brasileiro indica também o público como um adjetivo que qualifica os substantivos “serviço”, “órgão” ou “administração”. O serviço público é entendido como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2001, p. 98). Como órgão público a autora define aquela “unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado” (p. 417). Assim posta a identificação público/estatal se torna explícita. Isso é possível pelo “interesse geral” que deve se constituir como a finalidade exclusiva do Estado. Mas a arbitrariedade possível na definição do que vem a ser interesse geral, já que é discricionária, pode indicar

¹ “[...] a expressão Administração Pública designa o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal” (PASTORI, 2004, p. 10, grifo nosso).

² “[...] a noção de Administração Pública corresponde a uma gama bastante ampla de ações que se reportam à coletividade estatal [...]”.(PASTORI, G. 2004, p. 10).

³ Não há nesse dicionário o significado de público em verbete separado. Ele aparece agregado, como qualificativo da administração.

caminhos ambivalentes: um que conduz a políticas governamentais refratárias às demandas da população e outro que, por não estabelecer fronteiras prévias, abre a possibilidade para uma permanente ampliação de seu significado, configurando, assim, um Estado onde podem se expressar interesses diversos.

No que diz respeito à Administração Pública dois princípios são fundamentais, segundo Di Prieto (2001): o da legalidade e o da supremacia do interesse público sobre o particular. O primeiro está consubstanciado no Inc. II do Art.5º da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O segundo refere-se ao trato da administração com a coisa pública. Assim explica a autora:

se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em conseqüência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em conseqüência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício do **desvio de poder** ou **desvio de finalidade**, que torna o ato ilegal. (DI PRIETO, 2001, p.70)

Percebe-se, por essas rápidas citações, a diversidade e a ambivalência de termos utilizados, a princípio, como equivalentes: vontade do Estado, necessidades coletivas, interesse geral, interesse público. A vontade do Estado, entendida como aquela expressa pelos agentes públicos por meio dos órgãos públicos, é uma expressão vaga que parece se aproximar mais da noção de espaço privado, restrito à burocracia e seus agentes. Quanto à definição de interesse público, Gusmão (1997) reconhece ser uma questão de difícil solução e afirma que, grosso modo, o interesse público é o interesse do Estado e das pessoas jurídicas do direito público, é o interesse de todos, sem ser de nenhum em particular.

É o interesse do Estado e das citadas pessoas desde que ligado às funções especificadas por lei, aos mesmos atribuídas por lei; do Estado como fisco; do Estado como garantidor da ordem pública; do Estado como organização, como promotor do bem de todos e do desfrute por todos dos bens comuns, enfim, o vinculado às funções, aos poderes e à competência estatais, previstos em lei, que, por lei, são atribuídos a várias pessoas jurídicas de direito público (GUSMÃO, 1997, p. 142).

Enfim, os ordenamentos legais da atualidade brasileira apresentam uma inequívoca identificação do público com o estatal, sendo o interesse público abarcado pelo interesse do Estado. Nesse caso, há um pressuposto de que o Estado, por funções, poderes e competências legalmente definidas, deve assumir para si o interesse público, não deixando, com isso, possibilidade para que este possa estar inscrito em outros espaços.

A partir da origem latina da palavra *pùblicus*, o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa apresenta vários significados para a palavra “público” (2005), que pode ser entendida tanto como adjetivo, utilizada para se referir ao que pertence a um povo, que é de todos ou que não tem segredo, quanto como substantivo quando se refere a um conjunto de pessoas com características ou interesses comuns, as que compõem a platéia de um espetáculo ou, ainda, aqueles para os quais é dirigida uma certa mensagem. Esse dicionário deixa ainda mais evidente que nas obras citadas anteriormente, a diversidade de significados e perspectivas que a palavra pode expressar.

Mas todas essas possibilidades são ainda restritas diante dos recursos que a sociologia e a ciência política podem oferecer. O que ocorre é que a compreensão do público na atualidade significa o resultado dinâmico de um processo histórico que produziu leituras diversas de contextos e em contextos diversos. Nesse processo se mesclam perspectivas que tratam o público como o coletivo, o popular, o democrático ou como uma esfera que se opõe à privada, com procedimentos e fins específicos. Apesar de tamanha diversidade, o termo público é utilizado com muita frequência e sem a preocupação por parte de seus usuários em esclarecer qual o sentido que lhe quer atribuir. Assim, com o propósito de compreender a sua constituição e as formas que ele assume, é necessário fazer uma exploração dos estudos já realizados sobre o tema,

situando as diversas perspectivas sob as quais foram realizados e destacando as tendências contemporâneas.

1.1 ORIGENS E PERCURSO HISTÓRICO DO CONCEITO DE PÚBLICO: OS ANTIGOS E OS MODERNOS

A origem do conceito de público nos remete à Antiguidade romana. É em *populus*, entendido a princípio como o exército romano e depois como o conjunto da organização social romana, que o *publicus* é entendido como o espaço para garantir o direito à propriedade. Por sua vez, *privatus*, *privus*, *pro privo*, *proprius*, são palavras das quais se originam o termo “privado” e evidenciam sua proximidade com a propriedade. Mas esses significados vão se distanciando de sua origem com o processo de institucionalização da vida romana.

Em toda a Roma republicana o direito público não se encontrava em oposição ao direito privado mas, sim, ao *ius civile*, ao direito civil. Para os juristas republicanos um direito não podia ser um assunto privado e, sim, público, uma vez que não se tratava de um assunto íntimo. No Império Romano a justiça sofreu alterações significativas e se até aquela época esteve centrada na resolução de problemas concretos e individualizados passou, depois, a dirigir sua ação para a regularização de normas e para a manutenção da “ordem pública ou a tranqüilidade cidadã”. Condições próprias do período imperial, como o poder centralizado, criaram uma outra concepção de direito público e privado. Como afirma Cabo de la Vega (1997, p. 39)

[...] o exemplo romano nos mostra um poder público que, quando consegue alcançar um determinado grau de extensão e organização, passa a definir o campo das relações privadas que deixam de ser tais (*civiles*, no sentido original) para depender da norma do direito, da *fons omnis publici privatique iuris*⁴.

⁴ Todas as citações feitas a partir de publicações em língua estrangeira tiveram tradução livre da autora deste trabalho.

A *res publica* significava para os antigos um modelo social em que o governo (*res*) reflete genuinamente a vontade da comunidade (*publica*) e promove o seu bem estar (SKINNER, 2004).

Mas é na Grécia do século VI a.C. onde surgiram as primeiras instituições democráticas que se tem notícia, que podemos encontrar uma concepção de público como de inserção na vida política da cidade. Como afirma Held (1987, p. 17), na Grécia Antiga “os seres humanos só poderiam se realizar adequadamente e viver honradamente como cidadãos na e por meio da *polis*, pois a ética e a política estavam fundidas na vida da comunidade política”. O espaço público era distinto do espaço privado mas, ao mesmo tempo, estava a ele interligado. O espaço privado, *oikos*, compreendia as relações familiares onde o poder paterno era pré-estabelecido. Aí se dava a luta pela sobrevivência, pela reprodução da vida. Onde imperava o poder do chefe da casa, admitia-se a imposição de sua vontade à sua família, seus escravos e todos aqueles que dele dependiam, diferentemente da *polis* onde as decisões eram tomadas, não pela violência, mas pela persuasão e pelo poder das palavras.

Para os gregos antigos, como afirma Arendt (2003), o privado tinha um sentido de estar privado, de não fazer parte de alguma coisa ou lugar. Aquele que não podia participar da esfera pública não era inteiramente humano. Apesar da clara distinção dos antigos entre as esferas pública e privada, a autora entende que a linha divisória entre elas era inteiramente difusa, uma vez que a vida privada, a esfera da família, era condição de cidadania. “Sem ser dono de sua casa, o homem não podia participar dos negócios do mundo porque não tinha nele lugar nenhum que lhe pertencesse”, afirma a autora (p. 39). A esfera familiar, identificada com o mundo íntimo, era marcada pela necessidade e nela predominavam as relações entre desiguais, nas quais o poder estava centralizado no seu chefe. A esfera da *polis*, por outro lado, era a esfera da liberdade, na qual a participação dependia de terem sido vencidas as necessidades de subsistência da vida em família. A liberdade, nesse sentido, estava vinculada à idéia de igualdade, própria da esfera política na qual o cidadão não estava sujeito às necessidades da vida e vivia entre seus pares sem comandá-los e sem ser comandado.

A vida na *polis*, que se constituía como espaço público, era viabilizada pela forma democrática de governo. Textos escritos por filósofos da época como Aristóteles, Platão, Tucídides e Xenofonte, mesmo demonstrando pouca simpatia e até mesmo criticando a democracia grega, são fontes valiosas de registro da vida em Atenas já que não se conhece obra ou pensador que tivesse assumido a sua defesa de modo mais objetivo. Aristóteles, por exemplo, descreve características comuns da democracia: autoridade soberana da Assembléia na tomada de decisões; rotatividade permanente e curtos prazos dos mandatos dos cargos públicos; inadmissibilidade de que alguém pudesse ocupar um cargo público por toda a vida ou mesmo por duas vezes; independência da qualificação para o exercício de um desses cargos com as posses do candidato, e participação de todos nos júris, escolhidos dentre todos (HELD, 1987).

Aristóteles relata também o que, no seu ponto de vista, representava as dificuldades decorrentes da manifestação de diferentes opiniões e como a Assembléia as tratava. Quando não era possível se obter unanimidade a respeito de uma questão, ela era submetida ao voto formal para a decisão por maioria. A tipologia hierárquica das formas de governo elaborada por aquele pensador define a democracia no limite inferior das formas boas de governo e no limite superior dos maus governos ou a forma menos má, na medida em que é especialmente vantajosa para os pobres. A democracia mesclada à oligarquia produz um governo que contempla tanto as grandes parcelas da população, os pobres, quanto a minoria rica e nobre. Essa nova forma de governo, a *politeia*, é para ele a mais adequada para assegurar a paz social, pois pode enfrentar o maior conflito das sociedades, o decorrente da luta entre os proprietários e os que nada possuíam. Nessa tipologia, a caracterização de bom governo está diretamente associada àquele que busca o bem comum e, contrariamente, o mau governo àquele que busca o interesse próprio, nesse caso uma forma degenerada, desviada, de governo (BOBBIO, 1980).

Na antiguidade grega o público se constituía, então, como o espaço onde questões de interesse coletivo eram debatidas e decididas pelos cidadãos que, dentro dos limites

que a categoria “cidadão” compreendia, ou seja, os homens livres maiores de 20 anos e proprietários, conviviam de forma democrática.

Por este retrospecto da dimensão política na vida cotidiana da Antiguidade, compreende-se que na Idade Média as relações sociais se alteraram radicalmente e, do mesmo modo, os conceitos de público e de privado conhecidos até então. Analisando o feudalismo a partir das bases econômicas que o sustentaram, Cabo de la Vega (1997) destacou a forma mista de propriedade e poder que surgiu com a constituição de feudos independentes de um poder central e com o desaparecimento do latifúndio escravista próprio do mundo romano e do aparato burocrático que o garantia. Os vínculos de lealdade estabelecidos pela possibilidade de os camponeses cultivarem as terras dos seus senhores, assim como o exercício da coação física e o poder dos senhores para resolver questões litigiosas no próprio feudo evidenciam uma mescla dos dois âmbitos da vida social que se encontravam bem distintos no mundo antigo. Como afirma Cabo de la Vega (p. 57) “[...] uma divisão horizontal da sociedade numa esfera pública (estatal, burocrática) de atividade e outra privada (contratual, comercial, civil) era incompatível com a manutenção de tais relações sociais”.

Se uma formação social assim dividida em feudos fragmentava o reino, sua coesão era, no entanto, possível pelo fato de que a propriedade da terra era uma concessão do rei, que poderia retroagir de sua decisão caso não fossem satisfeitas as condições de transferência de parte dos benefícios obtidos por sua exploração.

A Igreja foi outro elemento de coesão nos reinos medievais, nesse caso, pela via ideológica. Por se situar acima até mesmo das relações de vassalagem, característica das relações entre os nobres e o rei, a Igreja assumia parte das funções ditas públicas. Essas funções eram de natureza diversa: rituais de juramento de fidelidade e de coroações e consagrações; controle do sistema de parentesco; definição de calendário de atividades litúrgicas; monopólio do ensino e de seus conteúdos; distribuição hierárquica dos espaços destinados ao culto religioso; assistência a desamparados e doentes e, até mesmo, a produção de bens agrícolas (CABO DE LA VEGA, 1997).

O advento das religiões monoteístas na Idade Média foi, na análise de Châtelet (2000, p. 28), o elemento central na alteração das relações sociais que ocorreram naquele período porque

[...] esse monoteísmo opõe uma concepção do homem como criatura que mantém com seu criador relações pessoais espirituais e uma concepção de comunidade como sendo fundada não num projeto ético-político, não numa relação jurídica, mas numa aliança religiosa.

As tensões entre ordem temporal e ordem espiritual tendiam a submeter a primeira à segunda. Sob essas condições teria havido uma absorção de todas as atividades humanas para a esfera do lar, para a esfera privada. Segundo Arendt (2003, p. 44),

o conceito medieval de “bem comum”, longe de indicar a existência de uma esfera política, reconhecia apenas que os indivíduos privados têm interesses materiais e espirituais em comum, e só podem conservar sua privacidade e cuidar de seus próprios negócios quando um deles se encarrega de zelar por esses interesses comuns.

Desse modo, numa sociedade assim estruturada não havia condições mínimas que tornassem possível a constituição de uma vida pública relacionada ao exercício da política como na Antiguidade. Os vínculos de lealdade indicavam uma dominação dos senhores feudais sobre seus servos, destituindo-os de qualquer autonomia e aqueles, por sua vez, eram também submissos e dependentes do poder real. E a religião se encarregava de manter e assegurar a todos uma vida espiritual sob o forte controle das atividades terrenas.

Já o Renascimento foi um período de significativas transformações, tendo sido retomadas algumas das concepções da Antiguidade greco-romana. A diferenciação substantiva que ocorreu com o conceito de público e de privado da Antiguidade ao mundo moderno foi destacada por Arendt (2003) ao afirmar que, se entre os antigos o privado trazia a conotação de “estar privado” de alguma coisa, na modernidade, o que se entende como privado é a intimidade, que se apresenta com “peculiares multiformidade e variedade” desconhecidas até então. “Não se trata de mera transferência de ênfase”, afirma (p. 48).

Pelas novas relações sociais estabelecidas ao romper com o sistema feudal, o Estado moderno trouxe formas distintas de tratar a vida política e, em consequência, de lidar com a questão do *público*. Tomo como ponto de referência duas posições antagônicas assumidas por pensadores do Estado moderno: uma, que parte da supremacia do indivíduo na definição de normas sociais, e outra que, ao contrário, parte da coletividade como a expressão maior da vida em comum e prevalente aos interesses individuais.

A expressão mais significativa da primeira posição é Hobbes. Para ele, uma vez instituído o Estado, o estado de natureza se dissolve. Isso não significa, no entanto, que os direitos naturais (direito à vida, à liberdade, à segurança e à felicidade) desapareçam ou sejam anulados pelo Estado, como destaca Bobbio (1980). Pelo contrário. O jusnaturalismo considerou o direito natural anterior e superior ao direito positivo e às normas fixadas pelo Estado que as estabelece exatamente para assegurá-los. Conceber o homem na sua singularidade, vivendo num mundo onde reinam as paixões e onde não há qualquer tipo de ordem, ou seja, no estado de natureza, conduz à idéia da supremacia do indivíduo. A vida em sociedade seria, diante do caos do estado de natureza, uma concessão, em troca de segurança e proteção.

A existência do Estado como elemento artificial criado para introduzir racionalidade no mundo natural caótico se sustenta por seu poder de regulação. O Estado representa, então, um pacto de união decorrente da vontade humana de convivência social. Ao atribuírem a outro o direito de representá-los, os homens autorizam o soberano ou a assembléia de homens, a tomar todas as suas decisões e a agir como se fossem eles próprios, a fim de que estejam garantidas a paz e a segurança de todos. Constituído o Estado desse modo, fica assegurado que o soberano nunca será punido por seus atos e que terá sempre a fidelidade de seus súditos, o poder de juiz em tempos de guerra e de paz, o poder de prescrever as regras que definem os bens e as ações possíveis aos homens, o direito de fazer a guerra e a paz com outras nações e Estados, a escolha de seus ministros e conselheiros, o direito de recompensar e punir os súditos, e conceder títulos de honra quando julgar adequado. A prerrogativa de tomar decisões sobre o bem

comum é exclusiva do soberano. A maior “incomodidade” que puder significar para os homens a condição de súdito é, diz Hobbes (2000, p. 151),

[...] de pouca monta quando comparado com as misérias e horríveis calamidades que acompanham a guerra civil, ou aquela condição dissoluta de homens sem senhor, sem sujeição às leis e a um poder coercitivo capaz de atar suas mãos, impedindo a rapina e a vingança.

Hobbes defendeu a monarquia como a forma de governo mais adequada para se assegurar o pacto social. O monarca, investido de todo o poder que lhe foi atribuído pelos súditos, dissolve o interesse privado no interesse público, mas sem assumir o Estado como uma propriedade pessoal, como ocorre numa concepção patrimonialista (SANTILLÁN, 1992).

Numa sociedade em que o Estado é uma dádiva e o monarca tem o poder de decidir sobre o bem comum, a redução ou mesmo a extinção da ação política, do enfrentamento de interesses divergentes mediante o poder absoluto do soberano significa a completa impossibilidade de uma vida pública.

Outros pensadores do Estado moderno invertem essa lógica e destacam a necessidade da prevalência da vida coletiva sobre a individualidade. Vale destacar Rousseau, pelo trato que deu às expressões “vontade geral” e “interesse comum”, identificadas ainda na atualidade com o propósito do público, tanto no senso comum quanto em algumas normas legais⁵. Para ele, o contrato social é a expressão da vontade geral atingida quando cada cidadão se coloca como indivíduo partícipe de uma organização social e, ao mesmo tempo, se submete ao interesse comum da coletividade que não é a simples

⁵ Expressões como “interesse comum”, “interesse geral”, “bem comum”, “interesse social” são comumente utilizadas em nosso cotidiano. Costumam expressar o distanciamento de intenções particularistas na ação em foco, mas não evidenciam por si mesmas o critério adotado para essa classificação, sendo utilizadas, em geral, com o propósito de buscar legitimidade junto àqueles que são afetados por ela. Cito aqui alguns exemplos de termos utilizados na Constituição da República do Brasil com significados similares aos referidos por Rousseau: o art. 3º firma como objetivo da República, entre outros, promover o “bem de todos”; o art. 78 define como compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República a promoção do “bem geral” do povo brasileiro e, ainda, o art. 129 estabelece como função do Ministério Público, entre outras, promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção de **interesses difusos e coletivos** (grifo nosso).

representação das vontades particulares, mas um novo estágio atingido pelos homens e concretizado no Estado. A condição de cidadãos transformaria os indivíduos em seres sociais ativos, participantes da vida política, de modo que o Estado mais se aprimoraria quanto melhores e mais atuantes fossem seus cidadãos. Esse argumento introduziu uma outra alteração essencial quanto ao que se afirmava até então em relação à igualdade própria do estado de natureza e à desigualdade do Estado, sustentada na relação entre soberano e súditos. Ao se referir ao pacto fundamental, como alicerce de todo o sistema social, Rousseau (2004, p.37) afirma que

em lugar de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui, ao contrário, uma igualdade moral e legítima a toda a desigualdade física, que entre os homens lançara a natureza, homens que podendo ser semelhantes na força, ou no engenho, tornam-se todos iguais por convenção e por direito.

Assim ele altera radicalmente uma relação que até então era entendida como de superioridade/inferioridade, de mando/subserviência, em uma relação entre iguais, de completude no coletivo. A igualdade, ao lado da liberdade, foi para Rousseau (2004) o maior bem de todos, que deve ser resguardado pela lei. Mesmo considerando que poderá haver graus diferentes de riqueza, defende ele que “nenhum cidadão seja assaz opulento que possa comprar outro, e nenhum tão pobre que seja constrangido a vender-se” (p. 59).

Segundo o autor, a soberania popular se estabeleceria pela expressão dos membros da comunidade reunidos em pública assembléia, com a finalidade de promulgar leis. Para ele só o povo poderia exercer essa soberania. Qualquer lei que o povo não tivesse ratificado pessoalmente seria considerada nula. A expressão da vontade geral dependeria, no entanto, de que as assembléias estivessem limitadas às questões de interesse comum e para isso cada um dos integrantes deveria se perguntar se o que estava em debate era vantajoso para o Estado e não para si mesmo. Isso significa que não se pode deduzir que todo ato da assembléia pública constitua em expressão autorizada de soberania (MACFARLANE, 1978).

Mas, simultaneamente à defesa da soberania do povo e retomando os valores democráticos como pautadores da convivência entre os homens, Rousseau se mostra incrédulo da possibilidade de sua realização, concluindo que a democracia é um regime de homens perfeitos e, portanto, uma utopia. Mas o que importa destacar em seu pensamento é a crítica que faz à aristocracia hereditária, própria de seu tempo, e a preocupação com a necessidade de se ampliarem os canais de expressão de interesses mais abrangentes. Se em princípio as vontades são individuais e, portanto, inevitavelmente diversificadas, a sua transformação em uma vontade geral supõe confrontação e uma ação política no sentido de formulá-la. E, segundo Rousseau, a vida política é o próprio motor do Estado. Então, se há na concepção rousseauiana uma noção de vida pública, esta se apresentaria nas assembleias públicas, que dão forma ao próprio Estado, transformando-o em um espaço onde são expressos os interesses singulares, com todas suas divergências e diferenciações individuais e sociais, e estabelecidas as normas para regular suas relações recíprocas.

O reconhecimento da diversidade de interesses entre os homens é um aspecto interessante do pensamento de Locke (1632-1704) que não está presente em Rousseau (1712-1778), apesar de este autor ter vivido em época posterior. Pensar na constituição de sociedades mais homogêneas como propõe Locke, expõe, contraditoriamente, a diferenciação e sua aceitação. Pensar em vontade geral da forma como fez Rousseau indica também uma homogeneização mas, em sua obra, ele não considerou a diversidade e o conflito que dela pode resultar quando as opiniões são expressas com um certo grau de liberdade.

A preocupação com a vida coletiva demonstrada por Locke o posiciona contra governos arbitrários que negam os direitos e as liberdades fundamentais dos homens. O pensador trata da doutrina do consentimento popular como a única e última justificativa de qualquer forma de governo. Defendeu a submissão do executivo ao legislativo que, para ele, deveria ter legislatura eleita, apesar de admitir a “prerrogativa”, ou seja, o privilégio do governante de agir sem que a lei o ordenasse ou mesmo de agir contra ela, desde que fosse em prol do bem público. Projetou uma sociedade política na qual

os insatisfeitos com as leis e constituições poderiam migrar de seus lugares de origem e se reunir com outros para organizar um novo regime que seria, então, definido por decisão da maioria. Macpherson (1978) chama a atenção, no entanto, para a necessidade de o leitor se situar no final do século XVII para compreender o fato de que, naquela época, apenas um terço dos homens adultos, aproximadamente, poderia integrar a vida política nessa projeção de sociedade e fazer essa escolha.

Também para Hegel, já em finais do século XVIII, a vida coletiva deveria prevalecer sobre a individualidade, uma vez que essa só se concretiza na esfera social. A sociedade civil é o espaço da relação entre indivíduo e Estado, na qual a pessoa concreta, ao perseguir seus próprios interesses, afirma sua individualidade na relação com outros indivíduos, constituindo-se, assim, como um tecido conectivo das ações livres dos singulares e não como uma coletividade política. Daí a sociedade civil, para Hegel, não traduzir uma organização pública do poder (BOBBIO e BOVERO, 1979). É a esfera das relações econômicas, o reino da dissipação, da miséria e da corrupção física e ética que deve ser regulado, dominado e anulado na ordem superior do Estado (BOBBIO, 1985).

O Estado, por sua vez, é o momento da organização e da regulação coletiva, através da produção de normas gerais. Como estrutura coesiva, é o lugar de integração da coletividade. Não a vontade comum dos indivíduos singulares, mas uma vontade universal. Não é o produto da vontade arbitrária dos indivíduos nem deveria ser reduzido à soma das vontades individuais, mas visar ao interesse geral e não aos particulares dos indivíduos (BOBBIO, 1989).

O privado fica, dessa forma, completamente desprovido de qualquer grau de autonomia. Daí o direito privado encontrar fundamento no direito público e não o inverso, como entendido pelos jusnaturalistas. Nas palavras do próprio Hegel: “o direito do Estado, é algo mais alto que o direito do indivíduo à sua propriedade e à sua pessoa” (HEGEL, apud BOBBIO, 1989, p. 119).

Segundo Bobbio (1989) os termos “direito privado” e “direito público” são utilizados com acepções distintas pelo próprio Hegel, mas ele ressalta o significado valorativo comum a toda a sua obra: o direito privado (ou direito, ou direito abstrato) é o momento inferior e negativo, e o direito público (ou Constituição) é o momento superior ou positivo. Tempos em que o direito privado tem autonomia ou prevalece sobre o direito público indicam uma época de decadência, de degradação do todo.

A organização social pensada por Hegel admite ao mesmo tempo a monarquia, a existência de uma burocracia estatal e uma assembléia representativa. Mesmo negando o direito divino como justificativa do poder real, viu nos monarcas a encarnação da unidade essencial do Estado com poder de decisão final, devido à dignidade e à majestade conferidas pelo cargo. O autor trata também da necessidade de um corpo administrativo permanente, movido pelo interesse público e formado com base no conhecimento e na capacidade e não na hereditariedade, como no caso do monarca. Essa burocracia é distinta do corpo representativo dos diversos estamentos, eleito por uma assembléia com o propósito de representar os diferentes interesses e classes (inclusive o povo) e que tivesse algo de valor para contribuir nas questões de interesse público. A representação do povo é tida, para Hegel, como condição de liberdade e garantia de que o Governo sempre aja de acordo com as leis e a vontade geral, no que se refere às questões mais importantes do Estado⁶ (MACFARLANE, 1978).

Apesar do modelo hegeliano colocar a estrutura fundamental da formação social moderna entre duas figuras do coletivo, a sociedade civil e o Estado, é nesse último, como espaço de regulação coletiva e da vontade universal, que uma dimensão pública pode ser pensada.

Da retrospectiva aqui apresentada, das formas como o público foi entendido em momentos diferentes da história da humanidade e sob perspectivas diferentes, é

⁶ Conforme Macfarlane (1978) Hegel moderou esse entusiasmo pelos estamentos como a garantia de bem estar geral e de liberdade pública em sua obra *Filosofia do Direito*, escrita 20 anos depois.

possível destacar pontos de aproximação entre elas. Um desses pontos é a relação que todos os autores apresentam do público com o bem comum. Mesmo visto sob ângulos distintos, o público se opõe ao privado e dele se distancia quando pretende regular, num sentido de estabelecer uma coerção sobre os homens, ou quando pretende dar voz a cada um que possui certas condições que o permitem participar da vida coletiva. Em ambos os casos é o sentido de vida social articulada que se expressa como público. A coincidência de significados não ocorre com o seu contrário, o privado, que entre os antigos tem um sentido de estar privado, de não ter acesso a algo, enquanto que para os modernos o privado está sempre vinculado à idéia de íntimo, de particular, como já foi descrito.

Ora com uma delimitação mais clara ora de forma mais difusa, o público e o privado estavam sempre relacionados a um espaço específico, conforme os autores referenciados. A *polis* grega, o Senado romano, o Estado hegeliano, o Estado hobbesiano ou a assembléia rousseauiana eram espaços muito bem delimitados onde um certo público se constituía.

1.2 O REPUBLICANISMO COMO FUNDAMENTO

A preocupação demonstrada pelos diversos estudiosos do público advém da forma como são afetados pelos ideais republicanistas. O republicanismo como tradição política tem, da mesma forma que o conceito de público, suas origens na Antiguidade romana e grega. Aristóteles, reconhecido hoje como sua referência mais radical, firma o conceito de homem como animal político e destaca a formação cívica como uma parte essencial do florescimento humano. Posteriormente Cícero, no período da Roma clássica, trata da necessidade de uma vida cívica para o estabelecimento de uma moral cotidiana, a *virtus*. Para ambos pensadores, o Estado ocupa um lugar central para a formação cívica e na viabilização de uma vida pública.

Na Itália Renascentista, Maquiavel foi um dos defensores mais expressivos da República. A vida política deveria, para ele, estar ao alcance de todos os cidadãos e ser exercida com muito empenho por cada um, dado que ela é a garantia da liberdade republicana e da vida segura em comunidade. Dessa forma, a educação é necessária para que os homens se tornem aptos a participar e a desempenhar um papel ativo nos negócios do governo, promovendo, com isso, a *virtù* de uma vida voltada para o bem da comunidade, e evitando a corrupção, que se traduz em forma de anteposição dos interesses próprios, do príncipe ou de qualquer outro, aos de toda a comunidade (SKINNER, 1985)⁷.

Maquiavel considerou a corrupção como a mais grave ameaça à liberdade e à independência, de toda agressão e tirania exteriores. Assinala que sua principal causa está no afastamento do povo dos assuntos do governo. Assim, ao lado dos humanistas de seu tempo, o autor afirma que, para se assegurar o valor da liberdade diante do risco da corrupção, é necessário fomentar, não tanto uma estrutura de instituições e leis eficazes mas, principalmente, um orgulho cívico por parte dos cidadãos. É nesse sentido que Chauí (1994, p. 375), referindo-se a Maquiavel, afirma que

a finalidade da política não é a felicidade nem o bem comum, pois esses são seus efeitos e não seus fundamentos. A finalidade da política é a liberdade cívica, a segurança dos cidadãos e a paz externa entre as cidades. Tais finalidades não dependem das qualidades pessoais do governante, mas das instituições republicanas e, portanto, do espaço público.

O republicanismo chega aos Estados Unidos da América no final do século XVII, a partir dos movimentos que antecederam sua independência, mas perde fôlego no início do século XIX, diante da expansão do liberalismo (LEDESMA, 2000; MOUFFE, 1999; PETTIT, 2004).

O liberalismo emergente mostrou, a princípio, grande afinidade com a tradição republicanista. Segundo Pettit (2004) expoentes liberais como Adam Smith e Benjamin

⁷ Os termos utilizados por Cícero (*virtus*) e por Maquiavel (*virtù*) deram origem à expressão virtude cívica, numa tradução feita pelos republicanistas ingleses (OVEJERO, MARTÍ e GARGARELLA, 2004).

Constant apresentavam em suas obras claras marcas daquele pensamento. Mas essa influência foi gradualmente se reduzindo e as noções de virtude e de participação cívica foram perdendo vigor diante do fortalecimento do *laissez faire* e da afirmação da individualidade.

Uma possível compatibilidade da tradição republicanista com o liberalismo é discutida por vários autores⁸. Will Kymlicka (2004), por exemplo, encontra aproximações no republicanismo cívico com o liberalismo igualitário. Ele afirma:

De um ponto de vista igualitarista liberal, um dos prováveis efeitos secundários benéficos da promoção da justiça é o enriquecimento da qualidade da participação política; de um ponto de vista de um republicano cívico, um dos prováveis efeitos secundários benéficos da promoção da qualidade política é a consecução de uma maior justiça social (p. 231).

Mas há também outros autores⁹ que afirmam a incompatibilidade do capitalismo e os ideais republicanistas, argumentando que a dominação que decorre da propriedade privada dos meios de produção não permite uma convivência com a proposta de autogoverno e de auto-realização dos trabalhadores. Também o mercado é alvo de críticas de certa corrente do republicanismo, como expresso nas palavras de Ovejero, Martí e Gargarella (2004, p. 50):

[...] o mercado complica a realização do ideal democrático republicano: seus dispositivos motivacionais solapam o cenário cívico; a desigualdade atenta contra a igualdade de poder e, não menos, contra o sentimento de fraternidade; as relações de produção que o definem tornam improvável o autogoverno e propiciam a arbitrariedade e o despotismo.

Por outro lado, características do republicanismo podem estar presentes e, mais que isso, podem dar uma definição ao socialismo, como por exemplo, a intolerância à dominação de uma classe sobre outra ou outras; o descrédito na eficácia da democracia representativa e na idéia de um Estado neutro, e a defesa de uma sociedade composta por sujeitos ativos e responsáveis pela eliminação de qualquer tipo de desigualdade.

⁸ Cf. Patten (2004) e Kymlicka (2004).

⁹ Cf. Gargarella (2001), Sandel (2004), Skinner (2004), Sunstein (2004) e Habermas (2004b).

Mesmo reconhecendo a ambigüidade contida no conceito de republicanismo, Gargarella (2001) evidencia alguns de seus preceitos. A tradição do republicanismo crítico concebe a realização humana pela atuação do cidadão de uma comunidade política livre e com autogoverno, em clara rejeição às formas tirânicas de governo. Significa uma frontal oposição e uma completa inversão do princípio liberal de primazia dos interesses individuais e da garantia de seus direitos, uma vez que, conforme aquela tradição, o bem comum só pode ser constituído pela discussão pública da qual toda a comunidade participa de sua definição. Somente a partir daí, e em decorrência disso, o direito toma sentido. O autogoverno se estabelece, então, pela atuação política virtuosa dos cidadãos que também exercem controle sobre as instituições básicas da sociedade. Esses mecanismos são utilizados como forma de impedir o abuso de poder por parte dos governantes. Em oposição, procedimentos dessa natureza são considerados perniciosos pelos liberais, sob o argumento de que desembocam fatalmente em uma tirania da maioria, sob a qual os indivíduos se tornam sufocados e limitados na sua capacidade de escolha e autodeterminação.

Ovejero, Martí e Gargarella (2004) expõem o confronto das idéias republicanistas com as liberais a partir de três principais núcleos normativos: a reflexão sobre a liberdade, a virtude cívica e a democracia.

No ideário liberal o conceito dominante de liberdade tem uma conotação negativa, ou seja, significa a ausência de interferências indesejadas. No republicanismo, o que prevalece é uma concepção positiva de liberdade, sustentada no argumento de que

um indivíduo é livre à medida que dispõe dos recursos e dos meios instrumentalmente necessários para realizar – outros dirão determinar – seus próprios planos de vida e, portanto, seu autogoverno ou, inclusive, como alguns chegarão a sustentar, sua auto-realização pessoal (OVEJERO, MARTÍ e GARGARELLA, 2004, p. 18-19).

Certamente o conceito de sociedade livre, governo livre e república livre seguem esse mesmo princípio. Como Estado livre, os republicanistas compreendem aquele que está livre de qualquer coação e que se rege por sua vontade própria, pela vontade geral de todo seus membros. Nesse ponto, Pettit (2004) evidencia que também nessa

concepção há uma marca de negatividade, não no sentido liberal de ausência de interferência, mas no sentido de ausência de dominação. O autor entende que a interferência na liberdade de alguém, no sentido de restringir o curso de uma ação, não significa necessariamente uma privação de liberdade porque nem toda interferência é injusta ou injustificada, e nem toda violação de liberdade supõe uma interferência.

A virtude cívica, o segundo núcleo normativo analisado por Ovejero, Martí e Gargarella (2004), está, para os republicanistas, diretamente relacionada com a liberdade. Ao mesmo tempo que cada cidadão deve ter assegurados os direitos referentes à sua liberdade, ele deve também assumir certos deveres diante da comunidade da qual faz parte e servir, assim, ao bem comum. Não se trata, como no caso do liberalismo, de uma democracia auto-regulada. A responsabilidade na constituição de uma sociedade é compartilhada por todos os cidadãos, em iguais condições de participação. Só dessa forma é possível tratar de uma sociedade auto-regulada. Em caso de um cidadão não reconhecer as demandas que sua comunidade lhe apresenta e, por isso, optar por defender seus próprios interesses, esse cidadão se torna um corrupto. Como afirma Skinner (2004, p. 108), “a corrupção, em suma, é simplesmente uma falha de racionalidade, uma incapacidade para reconhecer que nossa própria liberdade depende de que nos comprometamos com uma vida de virtude e de serviço público”.

Mas não se pode tomar como pressuposto que todos os cidadãos estejam sempre agindo no sentido do bem da comunidade. Diante disso, os republicanistas que se referenciam em Maquiavel defendem o poder coercitivo da lei. Segundo aquele pensador, querer maximizar a própria liberdade individual é, em última análise, construir sua ruína mas, por outro lado, a lei deve criar e resguardar certo grau de liberdade individual, sob o risco de o pretendido Estado livre se degenerar em uma servidão absoluta. O que se depreende daí é a idéia de que a lei ao mesmo tempo que constrange, protege. Nesse sentido, o Estado não se parece, de modo algum, com uma instância neutra ou meramente mediadora de interesses. O Estado tem um papel ativo de se responsabilizar pelo cultivo de certas virtudes cívicas. Ovejero, Martí e Gargarella (2004) relacionam algumas medidas já adotadas na atualidade que visam a ativar as

qualidades cívicas dos cidadãos: a garantia de um certo nível de participação política, como o voto obrigatório; a criação de um serviço social compulsório como existe em alguns países europeus, em relação aos jovens que atingem a maioridade; e a organização de uma educação pública de qualidade, baseada em valores cívicos. Os autores insistem, no entanto, que nenhum desenho institucional é completo quando se trata de ingerência estatal. O que se requer, afirmam, é que sejam ativadas certas energias básicas necessárias ao debate democrático.

O que importa aos republicanistas, como destaca Patten (2004), citando Skinner, além de afirmar que os indivíduos têm o dever de participar ativamente da política uma vez que viver em uma sociedade livre tem prioridade sobre outros fins, é que as instituições sociais e políticas se conformem e se modifiquem de modo a estimular os indivíduos a adquirirem a virtude cívica, e que se assegure que seus deveres de participação política satisfaçam a consciência.

Analisando a condição de cidadania na perspectiva republicanista, Habermas (2004b) trata dos direitos políticos como garantias, não de liberdade frente a pressões externas, mas da possibilidade de participação em uma prática comum, o que converte os cidadãos em atores politicamente autônomos de uma comunidade de pessoas livres e iguais. Desse modo, o processo político não serve para manter a vigilância dos cidadãos sobre as atividades governamentais, nem como ponto de articulação entre o Estado e a sociedade. Uma autoridade administrativa

emerge do poder dos cidadãos, produzido comunicativamente na prática da auto-regulação, e encontra sua legitimação ao proteger esta prática por meio da institucionalização da liberdade pública. Assim, a *raison d'être*¹⁰ do Estado não se encontra fundamentalmente na proteção de direitos privados iguais, mas na garantia da formação de uma opinião inclusiva, e na formação da vontade através da qual, os cidadãos livres e iguais alcançam a compreensão acerca dos objetivos e das normas que atuam no interesse comum de todos (HABERMAS, 2004b, p. 200).

¹⁰ Em francês na edição em espanhol.

O terceiro núcleo normativo exposto por Ovejero, Martí e Gargarella (2004) para apresentar o pensamento republicanista é a democracia. Nas palavras de Habermas (1992, p. 21), nessa concepção “a democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade”. Isso é possível pela deliberação coletiva, pela discussão aberta, que induz a cada um a expor suas razões e seus pontos de vista, em condições propiciadas por uma democracia forte, mais que um mero procedimento formal de expressão de preferências. A participação política é, então, essencial. O desenvolvimento de processos de discussão coletiva, afirmam Ovejero, Martí e Gargarella (2004), pode ajudar a distintos grupos sociais a compartilhar uma valiosa experiência em comum. A deliberação coletiva contribui para o estabelecimento ou para o fortalecimento de laços entre as pessoas. Além disso, as decisões tomadas dessa forma tendem a ganhar legitimidade e a respeitabilidade dos membros da comunidade, além de comprometê-los com elas, tornando-os interessados em vê-las serem consolidadas.

Mas a deliberação coletiva pode também trazer problemas. Tentativas de intimidação ou de manipulação podem ocorrer e desacordos podem vir a superar os acordos. Mas a política republicanista é uma política de riscos, sem garantia de resultados. Aliás, a imprevisibilidade é uma condição diretamente vinculada à democracia. “O antônimo de deliberação é a imposição de resultados por parte de grupos privados com interesses próprios e poder político [...]”, afirma Sunstein (2004, p. 151-152). Os republicanistas modernos, afirma o autor, invocam a virtude cívica, “em especial para promover a deliberação posta a serviço da justiça social, não para elevar o caráter dos cidadãos”, não para “fortalecer o caráter individual” (p. 153), no sentido usado pelos republicanistas clássicos.

Ovejero, Martí e Gargarella (2004) referem-se a pesquisas feitas junto a cidadãos participantes, onde foram verificadas significativas mudanças, como uma avaliação mais positiva da atividade política e um maior interesse por assuntos públicos. Otimistas com os resultados dos estudos, os autores concluem que os mecanismos de participação podem melhorar o nível de cultura cívica e político-democrática dos cidadãos, originando uma relação recíproca, ou seja, “a participação política desenvolve

virtudes cívicas que, por sua vez, contribuem para melhorar a qualidade da participação política” (p. 42).

Mas, nas sociedades atuais e, em particular na brasileira, que têm se apresentado com altíssimos níveis de desigualdade social, em que a maioria de sua população não tem devidamente assegurados muitos de seus direitos, é possível a existência de uma vida pautada nos ideais republicanos? Alguns republicanistas diriam, sem mais detalhes, que não, e justificariam que a virtude cívica é impossível numa sociedade injusta onde os cidadãos não reconhecem seus pares como iguais. Mas existe uma sociedade na qual o valor da virtude cívica e as condições de democracia e de exercício de cidadania já estejam total e integralmente assegurados? Ovejero, Martí e Gargarella (2004) enumeram uma série de situações comuns a sociedades reconhecidas como democráticas que estão relacionadas à sua organização social, política e econômica: muitas pessoas estão, em aspectos fundamentais de sua existência, submetidas a relações de autoridade; instituições básicas estão fora do controle democrático; populações inteiras têm suas vidas radicalmente alteradas por poderosas vontades especuladoras; assuntos importantes da vida política estão sendo decididos em instâncias alheias ao controle público; mecanismos de participação e de debate estão esclerosados, e a idéia de igualdade política está se esvaziando, diante da corrupção que se alastra em muitas instituições e da privatização da vida política pela venda de empresas públicas e pela limitação de acesso à arena política.

Mas, mesmo diante dessas e de outras situações, novas formas de intervenção política podem ser verificadas. Ainda que nem sempre se possa alcançar o desejado, essas reações demonstram uma busca de alternativa, valendo-se de “importantes energias cívicas”, o que leva Ovejero, Martí e Gargarella (2004) a concluir que os conceitos clássicos republicanistas de autogoverno e de virtude cívica permanecem vivos e lhes dão identidade. Do mesmo modo Phillips (2004, p. 266) afirma que

a tradição republicana – a qual se recorreu de diversas maneiras para criticar o liberalismo, o totalitarismo e o vazio próprio da sociedade de massas – nos ofereceu uma posição alternativa vantajosa de onde podemos observar as insuficiências do mundo contemporâneo.

A alternativa de recuperação do republicanismo cívico é também apresentada por Mouffe (1999) àqueles que não compartilham dos ideais do individualismo liberal. Sem dúvida, essa opção tem um desafio a enfrentar: a necessidade inevitável de se trazer para a modernidade os princípios pré-modernos da *res publica*. Diante da impossibilidade de se pensar em “bem comum”, como expressão dos diversificados interesses do homem moderno, resta a preocupação de não se fazer a mera transferência de um conceito de mais de dois mil anos para a atualidade, perdendo-se de vista o processo histórico de sua constituição.

1.3 A COMPREENSÃO DO CONCEITO DE PÚBLICO NO SÉCULO XX

Há três pensadores de expressão que tiveram o público como objeto de pesquisa no século XX: John Dewey (1859-1952), Hannah Arendt (1906-1975) e Jünger Habermas (1929). O primeiro era professor da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos. A metade de sua produção foi escrita depois de seu 65º ano de vida e o livro que trata especialmente do público “The public and its problems”, publicado em 1927, reflete sua insatisfação com a democracia americana e com o controle da opinião pública que se deu durante a Primeira Guerra Mundial. Tampouco se mostrou entusiasmado com a emergente experiência soviética, por seu programa determinado de antemão, sem deixar margem para a descoberta do que e do como seria a melhor forma de realizá-lo. Arendt, por sua vez, viveu duas guerras mundiais e sofreu a privação imposta pelo anti-semitismo alemão o que, certamente, se refletiu diretamente em sua obra. Para ela, o regime hitlerista e o stalinista representaram a desestruturação completa da sociedade e do indivíduo. Habermas, a princípio vinculado ao pensamento da Escola de Frankfurt, afasta-se dessa corrente ao apontar para a razão comunicativa como alternativa à emancipação do homem.

Embora tenham discutido o público sob perspectivas diferentes, as marcas do pensamento republicanista que estão impressas nos escritos de Dewey, Arendt e

Habermas constituem uma possibilidade de identificar neles, um certo grau de complementaridade e algumas convergências como, por exemplo, a rejeição a formas universalizantes de organização social e, do mesmo modo, a seu oposto, a atomização individualista e a imprescindibilidade da comunicação na constituição de um público.

Levando em conta essas considerações, serão analisados mais detidamente os elementos basilares na constituição de um público – a política, a democracia e a cidadania – e outros elementos que surgem como seus desdobramentos na história universal, com alguns recortes na história brasileira.

1.3.1 A política, a democracia e a cidadania como elementos constitutivos do público

Os três elementos aqui destacados, pela importância na constituição de um público, estão apresentados separadamente apesar da inter-relação que mantêm entre si. O enfoque à discussão da política como parte integrante da vida em coletividade e da democracia está centrado na tensão universalismo/particularismo que as envolve. Quanto à cidadania, o destaque é dado ao processo de conquista e de consolidação dos direitos civis, políticos e sociais e a relação desses com a constituição de um público.

1.3.1.1 A política e a democracia como balizadores da vida coletiva

Um público se constitui como tal pela ação política. Do mesmo modo, uma ação política se concretiza por meio de um público, numa relação recíproca. Mas essa relação de reciprocidade entre um público e a ação política nem sempre foi assim. Segundo Clarke (2000) as primeiras demonstrações de vida política são mais antigas. Remetem-nos ao segundo ou terceiro milênio antes de Cristo, na Mesopotâmia, para buscar a sua origem em tempos possivelmente anteriores aos primeiros assentamentos e às lutas pela terra.

A ação política é inconstante na história da humanidade e se constitui de formas diversas, como é próprio das relações sociais. Num sentido amplo ela significa

(...) uma atividade na qual as pessoas autônomas participam coletivamente do exercício no qual interferem todas aquelas ações, atividades, usos lingüísticos, criações de “linguagem de uso”¹¹, conceitos e idéias que incidem sobre a convivência e que, combinados, configuram a maneira de ser das pessoas e o modo como desejam ordenar sua convivência (CLARKE, 2000, p. 20).

A política necessita, portanto, de que ocorram certas circunstâncias. Uma delas, é que pessoas autônomas tenham possibilidade de expressão na vida coletiva e façam uso da palavra, de modo a se constituírem como vozes a serem ouvidas. Como é na coletividade que essas vozes ganham uma dimensão social, a diversidade é outra dessas circunstâncias necessárias à vida política. Uma só voz é a negação da política. Nas palavras de Clarke (2000, p. 26) “a política anuncia sua presença quando há diversidade e a confirma quando voz e diversidade se combinam de um modo mais ou menos satisfatório para ambas”. Porém, se diversas vozes se particularizam ao extremo, deixa de existir a política, mediante uma infinidade de vozes em “confusão”. No limite, a diferenciação aguda dessas vozes pode dividir e perder seu traço de coletividade, fato que segundo o autor pode conduzir à guerra. “Quando começa a guerra, acaba a política”, afirma (p.29).

No extremo inverso, o da universalidade, na qual uma só voz faz calar todas as demais, também se desfaz a vida política. Assim, igualmente incompatíveis com a política são a pura particularidade e a pura universalidade. É, então, em uma terceira possibilidade que Clarke (2000, p.29) situa o político: na “condição *metaxial* – entre o particular e o universal – é onde surge o âmbito da política”. Acrescenta ainda que “a voz se faz política quando, ao passar pelo universal consegue escutar-se, ser compreendida”, do mesmo modo que “a expressão do universal requer, por sua vez, um ponto de vista particular” (p. 51).

¹¹ Nota do autor para identificar a expressão utilizada por Alasdair MacIntyre.

Essa tensão entre particular e universal evidencia a impossibilidade de se pensar a política de uma maneira atemporal ou mesmo estável. É certo que essas circunstâncias, assim combinadas, não estão sempre presentes nas sociedades. Então, contrapondo-se à expressão comumente utilizada de que “tudo é política”, o autor afirma que nem sempre a política existiu e, ainda, que onde ocorrem extremos de particularismo ou de universalismo, não existe política. Numa perspectiva relacional, é certo afirmar que quanto mais expressiva for a particularidade e, do mesmo modo e em sentido contrário, quanto mais centralizadas forem as relações, mais reduzida se torna a possibilidade de uma vida política.

Quando a política se fragiliza e/ou se torna inconstante, maior se torna a necessidade de que os homens a tenham como elemento primordial na construção de instrumentos de convivência social.

Na atualidade brasileira, por exemplo, a reativação da vida política após os governos militares da segunda década do século XX, associada ao movimento em escala mundial para dar visibilidade a alguns setores da sociedade, tornou possível a projeção de várias demandas que historicamente se encontravam em situação marginal em relação a outras já reconhecidas. Questões de etnia começaram a ser debatidas em nome dos direitos que, apesar da prescrição legal já existente, não estavam sendo resguardados adequadamente, especialmente quando se tratava de índios e de negros. Os portadores de algum tipo de deficiência física ou mental mostraram como o planejamento urbano e os equipamentos sociais lhes restringiam o livre acesso a áreas de sua necessidade ou interesse. Pais de crianças em idade escolar que não encontravam vagas nas escolas superlotadas reuniram-se para reivindicar a escolarização de seus filhos. Como condição de visibilidade dessas demandas, vários grupos se organizaram na constituição de uma ação política.

Tal processo de “desocultação”, nos termos de Silva (2000), traduz a necessidade de politizar a sociedade, constituindo-se assim como ação pública, no sentido de que ela deixa de ser secreta e também se torna comum, pelos interesses que aí são

compartilhados. O autor sintetiza afirmando que, para haver uma ação política, é indispensável que uma questão se torne pública e que sobre ela se proponha uma iniciativa pública, para que se possa pensar e atuar politicamente, sobre e com o poder. O público é, dessa forma, um elemento central na configuração do político.

A existência de uma vida política ativa onde os integrantes de uma comunidade encontram os meios de se comunicar em condições de igualdade, de expressar suas necessidades, de fazê-las reconhecidas e de se constituírem como um público remete, inevitavelmente, a formas democráticas de convivência. O público depende, então, da democracia para se constituir. Mas o inverso também é verdadeiro, ou seja, práticas democráticas sólidas não são compatíveis com situações de opressão e submissão, e se sustentam sobre as mesmas condições que viabilizam um público.

Mas o conceito de democracia, como o de público, tampouco é unívoco. O esforço de cientistas sociais e políticos para delinearem com mais objetividade um conceito teórico de democracia, ou de elaborarem uma explicação de como ela tem se apresentado em determinadas realidades, tem resultado em um sem número de perspectivas de análise que nem sempre apresentam fronteiras claramente definidas. Em função da referência adotada por um estudioso do assunto, pode surgir uma categorização própria que, em parte, coincida com a utilizada por um outro autor e, ao mesmo tempo, ser a ela diametralmente oposta. Nova Direita, esquerda da democracia, republicanismo, comunitarismo e teoria da virtude liberal representam para Kymlicka e Norman (1997) uma síntese do pensamento atual sobre a democracia enquanto que, para Ledesma (2000), a síntese mais adequada é feita entre comunitaristas, republicanistas e liberais.

Não é intenção deste trabalho analisar as diversas categorizações existentes mas, simplesmente, evidenciar a tensão mais que o antagonismo entre universalismo e particularismo que, além de serem referências para os debates atuais sobre a vida política e a democracia, aproximam-se da discussão que se estabelece quando o tema é a constituição de um público.

A partir das formas históricas sob as quais tem sido pensada a relação entre esses dois pólos em tensão, Laclau (2000) destaca duas aproximações. Uma delas, própria da filosofia clássica antiga, admite uma linha demarcatória nítida entre universal e particular, em que o primeiro é inteiramente regido pela razão e o advento do segundo é prova de corrupção do primeiro. Ainda segundo o autor, outra possibilidade de se pensar a relação entre universalismo e particularismo é o cristianismo, que admite a totalidade não como uma linha divisória que a separa da irracionalidade, mas uma totalidade que pertence a Deus e, portanto, é inacessível à razão humana.

A modernidade trouxe a tentativa de romper com a “lógica da encarnação”, substituindo-a pela Razão que, em princípio, são incompatíveis. A Ilustração estabeleceu uma fronteira entre as duas lógicas, apontando para um futuro racional como resultado de um ato de instituição absoluta. Para Laclau (2000), Hegel e Marx significaram a última etapa dessa hegemonia racional. O pensamento de ambos supõe o cancelamento da distinção entre particularidade e universalidade, assim como a erradicação da necessidade de encarnação, mediante a universalização de qualquer particularismo. Mas todo esse pensamento de pretensões universais nada mais é do que a expressão de uma particularidade europeia própria de uma época. Dessa forma, conclui o autor, o universal não é mais que um particular que em algum momento passa a ser dominante, retornando então à “lógica da encarnação” na medida em que os agentes da transformação histórica (inicialmente a classe operária, depois o Partido e mais adiante a autocracia) se posicionam como a encarnação do universal.

O universalismo é um traço presente na tradição republicana de democracia no que se refere à formulação pública de um bem comum substancializado pela ação política. Buscando sua origem na Grécia antiga, a confrontação de idéias entre pessoas em pleno uso da razão pode, segundo Aristóteles, conduzir a uma forma adequada de vida em comunidade que serve de guia aos governantes. E essa é a medida para diferenciar o bom do mau governante, aquele que promove o bem comum ou o que o despreza, corrompendo-se com outros interesses particulares.

Como tratado anteriormente, o conceito de vontade geral de Rousseau retoma a marca universalista dos antigos gregos, o que significa uma parcial ruptura com seus antecessores jusnaturalistas. Para ele, um homem não pode estar submisso a outro ou a uma assembléia. Somente a sujeição a um todo composto pela vontade geral, definida pelo interesse comum, pode ser admitida. A vontade geral não se confunde, no entanto, com a vontade de todos. Esta é apenas a soma das vontades particulares, mas que “quando subtrai dessas vontades as mais e as menos, que mutuamente se destroem, resta por soma das diferenças a vontade geral” (ROUSSEAU, 2004, p. 41).

Assim, cada um é soberano como membro de uma totalidade e súdito como indivíduo. O contrato social se dá entre os indivíduos que, como membros de um corpo soberano, serão simultaneamente cidadãos e “súditos” porque submissos às leis criadas por eles mesmos como a expressão da vontade geral. A condição de cidadãos, que supõe uma mudança qualitativa dos indivíduos, os transforma em seres sociais ativos, participantes da vida política, de modo que o Estado tanto mais se aprimora quanto melhores forem seus cidadãos. Ele admite, então, uma vida social sustentada numa relação entre iguais, não de mando/subserviência, mas de completude no coletivo.

A chamada à ação política e à vida pública, contida no conceito de bem comum dos antigos gregos, está também presente no pensamento de Arendt (2003), mas de uma forma distinta da de Rousseau. Para a autora, o mundo comum está sustentado na esfera pública, na qual todos podem ouvir e ver, assim como podem ser ouvidos e vistos com a maior divulgação possível. O mundo é comum na medida em que é de todos e, ao mesmo tempo, é diferente do lugar que cada um ocupa dentro dele. A autora utiliza uma metáfora para esclarecer seu argumento:

Conviver no mundo significa essencialmente ter um mundo de coisas interposto entre os que nele habitam em comum, como uma mesa se interpõe entre os que se assentam ao seu redor; pois, como todo intermediário, o mundo ao mesmo tempo separa e estabelece uma relação entre os homens. (ARENDR, 2003, p. 62).

O público significa para a autora o próprio mundo, uma vez que é comum a todos e, ao mesmo tempo, a cada um cabe um lugar próprio dentro dele. Ocupar um lugar que não se confunde com o lugar de outros que, juntos, fazem parte do mundo comum permite que esse mesmo mundo seja visto sob perspectivas distintas. Essa relação só ocorre na esfera pública. Em suas palavras: “somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos e sem mudar de identidade, de sorte que os que estão à sua volta sabem que vêem o mesmo na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo manifestar-se de maneira real e fidedigna” (ARENDR, 2003, p. 67). Essa pluralidade só é possível então, na ação política, considerada pela autora como a mais alta atividade humana, e é na esfera pública onde ela se manifesta.

A perspectiva do mundo comum sustentado na vida pública tem um sentido de permanência que ultrapassa o tempo de uma geração, remetendo-se à que a antecedeu e às que a ela se sucederão. Supõe, então, uma aproximação daqueles que hoje estão nele com os que vieram antes e os que virão depois. Arendt (2003, p. 64) afirma que “sem essa transcendência para uma potencial imortalidade terrena, nenhuma política, no sentido restrito do termo, nenhum mundo comum e nenhuma esfera pública são possíveis”.

No mundo comum, cada um tem seu próprio lugar sem coincidir com o lugar do outro. Mas, ao mesmo tempo em que a diversidade de modos de ver e de ser visto, de ouvir e de ser ouvido do lugar próprio de cada um, o mundo comum para Arendt só se constitui quando todos estão interessados no mesmo objeto. Distante do que ela chama de “futilidade da vida individual”, o traço universalista do mundo comum não significa, em absoluto, a indicação de uma conduta uniforme. Ao contrário, quando trata como “ficção comunística” tanto a harmonia natural dos interesses, guiada pela “mão invisível” do pensamento liberal, quanto o “reino da liberdade” que Marx projetou para a vida pós-revolução e, quando se opõe frontalmente aos regimes autoritários do início do século XX dos quais foi vítima de sua intolerância, fica evidente a negação de Arendt a qualquer forma de pensamento único, distante de divergência e de conflito. Para a autora, a destruição do mundo comum é precedida pela destruição de aspectos da

pluralidade humana. “O mundo comum acaba quando é visto sob um aspecto e só se lhe permite uma perspectiva”, afirma Arendt (2003, p. 68). Assim, o extremo em que não há qualquer concordância possível entre os homens e do mesmo modo o seu oposto, onde todos passam a se comportar “como se fossem membros de uma única família”, conduzem os homens a uma situação de “prisioneiros da subjetividade de sua própria existência singular” (p. 67-68).

A rejeição a formas sociais que conduzem a extremos tanto de particularismo quanto de universalismos também está presente na obra de Dewey. Nascido na segunda metade do século XIX e, portanto, contemporâneo da disseminação das idéias liberais na economia e na política e da obra revolucionária de Marx, John Dewey foi um pensador que dedicou parte de sua larga e diversificada produção acadêmica, aos estudos da constituição do público, melhor dizendo, da constituição dos vários públicos.

Crítico do individualismo liberal, ele buscou em Hegel o conceito de Estado como o espaço de organização e regulação coletiva, mas não na perspectiva do Estado universal. Compreende que o processo de humanização passa, necessariamente, pelo convívio entre os homens, ou seja, que é no coletivo que o indivíduo se constitui. Por outro lado, foi também crítico do centralismo soviético e da pretensão de universalidade do projeto de sociedade comunista. A análise que realiza do Estado indica a sua não permanência e impossibilidade de ser definido previamente. Para Dewey, não cabe ao Estado apenas ajustar conflitos e compensar injustiças, mas ele lhe atribui, principalmente, uma função positiva de promover o bem comum, que é definido de diferentes modos em função dos interesses publicamente organizados. Assim, além de não representar a realização mais completa da convivência humana, como outros pensadores o fizeram, já que vínculos de amizade, por exemplo, estão fora de seu alcance, o Estado assume perfis flexíveis e próprios, de acordo com os públicos que representa. Em resumo, “não existem duas épocas nem dois lugares com uma mesma vida pública” (DEWEY, 2004, p. 74).

O particularismo levado a extremos também foi alvo de sua preocupação. Isso fica evidente na forma como Dewey concebe o público. Para ele, a constituição de um público se dá pela articulação de indivíduos que se encontram em torno de certas demandas, expandindo-as a ponto de afetar outros não diretamente envolvidos com elas tornando-as, com isso, reconhecidas. No entanto se, no limite, esses públicos se tornam demasiadamente diversificados, eles vão exigir, do mesmo modo, demasiados recursos para abarcar a todos. Excessivamente diversos e distanciados de uma comunidade local, os públicos se tornam “amorfos e desarticulados”, por não poderem ser percebidos com clareza por aqueles que por eles são afetados indiretamente.

O valor da comunidade, para Dewey, se encontra então na possibilidade de se estabelecer cara a cara uma relação entre seus integrantes. Se essa relação está por algum motivo inviabilizada, o caráter político se perde e, em conseqüência, compromete a constituição de um público. A associação de pessoas em torno de certos interesses exige a exposição de cada um deles e o confronto de uns com outros para, só então, encontrar os pontos de convergência que os possa unir. Um interesse compartilhado e transformado em “conduta interconectiva” se distingue de uma conduta individual isolada ou de outros tipos de associação não política, como os vínculos de amizade ou os de um agrupamento de pesquisadores em torno de um objeto de investigação ou, ainda, de pessoas agrupadas para realizarem um culto religioso ou para participarem de um evento artístico (DEWEY, 2004).

Nesse mesmo sentido, o pensador desenvolve seu conceito de democracia. Para ele a existência de certas instituições não garante, por si só, uma democracia real. Uma imprensa sem censura e a possibilidade de escolha rotativa de representantes que atuam na esfera política, mesmo que necessárias, não são a coroação da democracia. Uma democracia limitada aos velhos cânones do liberalismo econômico e social é uma democracia reduzida e residual. As atitudes e comportamentos das pessoas que valorizam a liberdade, tanto a sua própria quanto a dos outros, e que mantêm coerência nos seus hábitos de pensamento e ação, são os elementos que, de fato, podem produzir uma realidade democrática. Para uma democracia, importam mais os debates,

as exposições livres de idéias que antecedem os procedimentos formais que, em geral, a caracterizam.

O interesse comum é o princípio da formação de um público. A identificação e o compartilhamento de interesses de vários indivíduos que se comunicam os unem em torno desses mesmos interesses. E esses, quando se tornam suficientemente amplos e duradouros, chegando a afetar outros não envolvidos diretamente com eles, passam a ter a necessidade de organizá-los. Mas, de modo algum, o interesse comum expressa, no pensamento deweyano, um bloco coerente e uniforme de interesses. Visto desse modo, o interesse comum seria uma padronização impossível e indesejável das vontades diversas e, se assim fosse, significaria a morte da vida pública e do pensamento múltiplo, além da submissão das partes que com ele não se identificassem. Ao contrário disso, o autor refere-se a interesse comum, nas palavras de Beltrán Llavador, (2001, p. 144) como um

bem plural que reflete as diferenças entre as pessoas mas ao mesmo tempo as une por solidariedade e reciprocidade, o que acaba definindo-as como politicamente iguais; o espaço público une, ao mesmo tempo que separa o diferente. Tampouco preexistem interesses comuns. Eles vão se articulando mediante processos de comunicação, de aproximação de posturas e negociação. O contrário, a suposição de uma identidade comum (fundada no sexo, na língua, na raça, na cultura ou nas crenças), estabelece uma condição de partida isenta de toda comunicação e “publicidade”.

Dessa forma, o mais adequado parece ser a absorção da pluralidade contida na idéia de “interesse comum”, tornando a expressão também plural, do ponto de vista lingüístico, e transformando-a em “interesses comuns”.

Se é possível estabelecer uma certa analogia do mundo comum de Arendt com a idéia deweyana de interesse comum, logo essa possibilidade se desfaz diante da afirmativa do pensamento do norte americano de que não existe um só público ou um público como totalidade, mas vários públicos que se constituem como um conjunto de coletivos em busca de reconhecimento e de satisfação de suas necessidades. Esses diversos públicos podem se apresentar simultaneamente e podem, inclusive, disputar interesses divergentes e se tornar conflituosos. Dessa forma, admite também a possibilidade de

um mesmo indivíduo ou instituição estar vinculado ao mesmo tempo a vários públicos. A perspectiva deweyana de coexistência de múltiplos públicos está construída a partir de uma sociedade na qual indivíduos e grupos distintos apresentam necessidades distintas e querem manifestá-las. Supõe que um mesmo indivíduo ou grupo possa estar vinculado a vários grupos ao mesmo tempo, conforme a diversidade de interesses que cada um deles congrega e a coincidência dos seus interesses com os dos outros grupos. Um indivíduo pode estar perfeitamente integrado a um público onde se identifica com as demandas específicas de profissional da educação, por exemplo, pela identificação com as necessidades de reconhecimento social próprias de sua profissão e, do mesmo modo, estar integrado a um público que se identifica pela necessidade de moradia e que se organiza em torno da reivindicação de uma ação governamental no sentido de resolver essa questão, da qual não compartilham, necessariamente, todos os seus colegas de profissão.

É certo então que, para que esses públicos possam se constituir, não há como se pensar em uniformidade de pensamento e de interesses, uma vez que o que caracteriza o público é exatamente a capacidade de se fazer reconhecido em sua particularidade. Mas, no limite, essa multiplicidade de públicos não poderia acabar por constituir uma sociedade fragmentada na qual vários públicos buscariam a satisfação de suas próprias necessidades? O excesso de públicos, segundo Dewey, poderia, sim, vir a significar a perda de unidade e comprometer, no limite, a coesão e a constituição da Grande Comunidade. O seu repúdio ao universalismo e à pretensão de respostas únicas para todas as necessidades é tão evidente quanto, no outro extremo, o do particularismo, da separação dos homens em seus mundos particulares.

É por isso que a comunicação ocupa um lugar de destaque em seu trabalho. O particularismo exacerbado representa a falta de comunicação, a impossibilidade de diálogo, de troca de subjetividades. Do mesmo modo pensar que tudo e todos podem estar ligados em torno de um mesmo interesse significa a não comunicação, a surdez diante do outro, a negação do que é diferente, em nome de algo que se pretende superior. O público, para se constituir, requer que seus integrantes conheçam não só os próprios interesses como os dos demais que estão juntos, e é a comunicação que

estabelece esse vínculo entre eles. É uma condição primeira para que seja possível a identificação de interesses convergentes. Se não há um meio pelo qual cada um e todos possam se expressar, não há como encontrar essa identificação e o público se torna inviável.

Partindo do suposto de que o indivíduo só se constitui na relação que estabelece com outros indivíduos, que é nessa relação que ele se humaniza e que, portanto, o que o homem constrói no mundo é a demonstração do que essa relação foi capaz de produzir, o autor se contrapõe aos estudos da psicologia, muito fortes em sua época, que buscavam no instinto a chave para a análise do comportamento humano. Ele reconhece a existência de algumas capacidades humanas, mas afirma que é em contato com outros homens que essas capacidades se incorporam às “condições extrínsecas” e configuram o homem como tal. Entre vários exemplos dados por Dewey (2004), um é especialmente ilustrativo de sua tese:

Não há dúvida de que o choro de um bebê pode ser descrito em termos puramente orgânicos, mas o choro e o gemido se convertem em um verbo ou em um substantivo somente quando provocam conseqüências no comportamento receptivo dos demais (p. 63).

Se o reconhecimento do indivíduo como referência principal de seu trabalho¹² aproxima Dewey do pensamento liberal, o destaque que dá à ação coletiva e seu impacto na constituição de cada um¹³, o distancia da concepção de indivíduo autônomo, independente e dotado de capacidades e direitos naturais. Mas ele tampouco se identifica com o pensamento marxista. Sua análise passa ao largo da perspectiva de classes sociais apesar de considerar, como Marx, que um indivíduo é essencialmente um ser social cujas capacidades inatas pouco valem diante das condições que sua vida concreta lhe apresenta¹⁴.

¹² “As pessoas individuais são o centro da ação mental e moral, externa e manifesta”. (DEWEY, 2004, p. 97).

¹³ “As pessoas estão submetidas a todo tipo de influências sociais de determinam *quem* pode pensar, planejar e decidir”. (DEWEY, 2004, p. 97).

¹⁴ “[...] o ser humano, o que tomamos como indivíduo por *excelência*, está movido e regulado por suas associações com os demais [...]”. (DEWEY, 2004, p. 158).

Desse modo, o autor rejeita a “habitual antítese” entre individualismo e coletivismo. Só por abstração se poderia pensar o indivíduo em absoluta particularidade. Nada do que faz, nem as conseqüências de sua conduta podem ser explicadas de forma isolada (DEWEY, 2004). Pode-se pensar em uma contraposição que vários grupos venham a estabelecer entre si, em função das conseqüências produzidas por suas atuações, mas um indivíduo não tem como se contrapor a um grupo do qual faz parte, uma vez que é por ele mesmo constituído, assim como só um estado de desintegração poderia explicar um mesmo indivíduo dividido dentro de si mesmo, com vários “eus” em conflito. Dewey (2004, p. 69) afirma que

Nunca se descobriu alguma coisa que possa atuar de forma completamente ilhada. A ação de cada ser se produz juntamente com os demais seres. Este “juntamente” significa que a conduta de cada um se modifica por sua conexão com os demais.

Assim, apesar da obra de Dewey ter o indivíduo como uma das categorias de análise, ele é sempre considerado em relação a outros indivíduos, evidenciando com isso a influência republicanista em seu pensamento. Para Dewey, o indivíduo é produto de relações sociais definidas e de funções reconhecidas socialmente. Ele rejeita o individualismo liberal que tem como base o benefício privado dos resultados das atividades econômicas, afirmando que as capacidades individuais podem ser amplamente desenvolvidas mas, ainda assim, não têm um significado fora das relações sociais, o que demanda, como a inteligência, uma responsabilidade social quanto à sua utilização. Ele afirma que o individualismo tem sido identificado com idéias de iniciativa e invenção ligadas ao benefício econômico privado e exclusivo e que “enquanto esta concepção permanecer gravada em nossa mente, o ideal de harmonizar nossos pensamentos e desejos com a realidade das condições sociais atuais será interpretado como sinônimo de mera adaptação e submissão” (DEWEY, 2004, p. 100).

Segundo o autor, o individualismo levado ao extremo pelo liberalismo de sua época conduz, inevitavelmente, à perda de coesão social. O indivíduo responsável perante a sua comunidade não se abstém de participar das instâncias de discussão e de decisão de questões relativas à vida coletiva, pois é na vida em comunidade que ele se constitui

como indivíduo e, simultaneamente, oferece condições para que outros também assim o façam para que, juntos, possam descobrir melhores formas de vida. Os indivíduos agindo dessa maneira possibilitam uma vida pública caracterizada pelo desejo de compartilhar com outros os seus propósitos de vida em comum. (DEWEY, 2003).

Apesar do motor da sociedade estar na ação social gerada a partir da ação individual, na análise deweyana esta não pode ser tomada de modo separado da vida política e econômica. Ao contrário, o autor estabelece entre essas três dimensões, a individual, a política e a econômica, uma articulação e interdependência tal que, ao final, não se teria como separá-las.

Para Dewey (2003), a solução da crise social que ele expõe em sua obra *El individualismo perdido* não viria pela extensão das vantagens econômicas a mais pessoas, nem pela via da generosidade, da boa vontade e do altruísmo, apesar de reconhecê-las como qualidades desejáveis¹⁵. A conquista de uma nova individualidade não tem, para ele, um conteúdo fixo mas deve ser forjada na experiência de vida compartilhada por esses mesmos indivíduos. O afã pela uniformidade e padronização era próprio daquela sociedade que ele combatia. Um novo tipo de indivíduo teria que buscar o consenso com os demais na busca de formas de sociabilidade baseadas na cooperação com todas as “associações humanas regulares”. A ciência e a tecnologia, tão criticadas por Dewey (2004), pela forma privada como seus benefícios estavam sendo apropriados, teriam que desenvolver uma capacidade imaginativa e construtiva e ocupar um lugar diferente do que até então vinham ocupando. Mas o autor não deixa claro o tipo de instituição política, econômica ou jurídica que corresponderia a essa nova sociedade.

Os estudos de Dewey a respeito da constituição do público significam um rico referencial para a análise da questão em tempos atuais. A obra onde o autor expõe mais detidamente suas idéias a respeito do tema, *La opinión pública y sus problemas*,

¹⁵ Dewey via na caridade e na filantropia, que ocorriam entre os norte-americanos, evidências de uma consciência que precisava ser apaziguada, que punham à mostra que o lucro privado não satisfaz de todo à natureza humana, nem mesmo àqueles que dele usufruem.

destaca pontos ainda hoje pertinentes porque profundamente engajados na realidade da época, mesmo tendo sido escrita na segunda década do século XX fugindo, com isso, do risco de essencializar os conceitos que desenvolve.

Analisando a esfera pública burguesa do século XVIII, Habermas (2004a) trata também da relação entre o público e a política. Afirma que o deslocamento do sistema político para o Executivo e para os partidos políticos provocou um recolhimento dos cidadãos à esfera privada e, em consequência, os colocou numa situação de indiferença e de despolitização. Todo esse processo, segundo o autor, serviu à regulação e à estabilidade do sistema, transformando a política em mera técnica (SÁNCHEZ, 2004). O autor aposta, então, na comunicação, em situações nas quais haja reciprocidade de fala, e a elas condiciona a vida pública democrática. Nessa perspectiva, ele se aproxima do pensamento deweyano segundo o qual o tema tem também grande importância na conceituação do público.

Para que ocorra a reciprocidade de fala, os interlocutores deverão estar integrados a um sistema de regras que viabilize a compreensão entre eles, de modo que as falas possam ter crédito e seja firmado um acordo autêntico. Nessas circunstâncias, a confiança mútua é imprescindível também. Esse acordo que sustenta uma ação comunicativa e lhe dá caráter público, é uma ação profundamente política. Keane (1992) comenta que ao estabelecer essas condições ideais de comunicação, Habermas recupera a categoria aristotélica clássica da política como atuação pública e se põe contra a burocratização que tem lugar no capitalismo tardio.

A competência comunicativa necessária para a constituição de uma vida pública democrática está condicionada, para Habermas, por três situações. A primeira delas diz respeito às relações simétricas e recíprocas que se deve estabelecer entre os sujeitos da fala, de modo que nenhuma das partes envolvidas poderia monopolizar o discurso, ou seja, em uma autêntica vida pública, nenhum indivíduo ou grupo poderia ser sacrificado legitimamente diante de opiniões e normas definidas de forma imperativa. Todos os integrantes de uma ação comunicativa, como sujeitos, devem ter domínio sobre as regras de construção do diálogo. Uma segunda condição para uma vida

pública democrática refere-se ao processo de individuação que se desenvolve num jogo de reciprocidade com o outro. Isso significa que um sujeito em uma atividade pública está, inevitavelmente, colocando-se como indivíduo e distinguindo-se dos demais. Dessa forma ele se firma simultaneamente como um ser uno e social (KEANE, 1992). Aqui se situa um outro ponto de aproximação do pensamento habermaseano ao indivíduo social de Dewey e o “cada um”, “os outros” e o mundo comum de Arendt.

Habermas expõe ainda uma terceira condição para uma autêntica vida pública, que é a ampliação da discussão crítica sem restrições a qualquer posição, mesmo que seja a expressão de um grupo minoritário. A crítica permite que sejam questionados os rumos que algum acordo ou compromisso firmado esteja tomando, e de suspendê-lo, se for o caso. A capacidade que têm os integrantes de uma vida pública de agir estrategicamente, chegando ao ponto de interromper o processo de comunicação, deve ser tomada como um ato de saudável desobediência, se o propósito é fortalecer a vida pública (KEANE, 1992). O diálogo como base dos acordos discursivos, se não conduz a um consenso, como analisa Sánchez (2004), deve ao menos criar laços de compromisso entre as partes porque

entre a ausência de diálogo e a concórdia absoluta teria que haver lugar para a dissidência que nos preservasse da uniformização, enquanto a consciência individual é o único fundamento para desobedecer qualquer regra que o indivíduo acredita que atente contra seus princípios (p. 245).

A rejeição a formas universalizantes de organização social e a seu oposto, a atomização individual é, portanto, um traço comum entre as distintas perspectivas sob as quais Dewey, Arendt e Habermas constroem o conceito de público. Os autores condicionam a configuração de um público à existência de relações horizontais entre sujeitos que são capazes de argumentar a respeito de seus interesses como pessoas ou grupo e como integrantes de uma coletividade, num movimento dialético de identificação e diferenciação.

A crítica à universalização do bem comum está centrada no argumento de que a submissão dos cidadãos individuais ao bem comum pode significar a submissão a

alguns que ambicionam o poder, o que resultaria, em última análise, no que os republicanos condenam, ou seja, a transformação dos cidadãos em escravos.

A imparcialidade que a lógica universalizante supõe, segundo Young (2003), idealiza um homem descontextualizado, sem história e “desapaixonado”, que tenta se infiltrar no âmbito público do Estado. A teoria política moderna, ao estabelecer uma dicotomia entre a razão e o desejo, dicotomiza também “o âmbito público, universal, da soberania e do Estado por uma parte, e o âmbito privado, particular, das necessidades e desejos por outra. [...] A filosofia política de Rousseau é o paradigma desse ideal do cívico público”. (p. 452-453). Essa mesma concepção de âmbito público do Estado imparcial e universal está contida, conforme essa análise, na filosofia política de Hegel, quando ele admite que as leis e a ação do Estado são a expressão do interesse geral de uma sociedade.

Segundo a autora, mesmo tendo negado a imparcialidade e a universalidade do Estado, Marx não chega a questioná-las. Para ela, a dicotomia público/privado é rompida pelos movimentos feministas mais recentes que vêem como “suspeito” esse ideal cívico público, na medida em que exclui do público os indivíduos e grupos que não estão adequados ao modelo de cidadão racional. “O significado primordial do público é o que é aberto e acessível”, escreve Young (2003, p. 463), e como a democracia supõe espaços públicos e expressão pública, não há como ser compatível com a exclusão de alguma pessoa ou grupo de pessoas. Num Estado democrático há que se reconhecer os que estiveram excluídos no passado e introduzir suas histórias específicas no público. Para isso é necessário romper com a oposição entre razão e desejo, sem que um deles se sobreponha ao outro mas admitindo, sim, uma concepção da razão normativa que inclua as dimensões afetivas e corporais do significado, até então consideradas próprias da esfera privada, “a especificidade dos corpos e desejos das mulheres, a diferença de raça e de cultura, a variabilidade de heterogeneidade das necessidades, os fins e desejos de cada indivíduo, a ambigüidade e variabilidade dos sentimentos” (p. 456).

A tendência moderna à universalidade e ao repúdio à defesa da particularidade pode assumir, então, conforme exposto, um caráter de confrontação e de mútua exclusão, ou pode também ser vista como uma tensão entre essas duas categorias, partindo do pressuposto da conexão existente entre elas. E é esta última perspectiva que se encontra no trabalho de Charles Taylor, quando ele destaca a base universal da política da diferença. Tomando o momento da passagem do sentido de “honra”, próprio do “ancien régime” e de sua desigualdade inerente, para o de “dignidade”, dos modernos, caracterizada pelo compartilhamento dessa condição com todos os cidadãos, o autor reconhece que somente este último é compatível com uma sociedade democrática. Mas, se a democracia viabilizou o reconhecimento igualitário dos homens, também deu espaço a uma nova interpretação da identidade individual, particular e, portanto, distinta de um sentido universal. Por sua vez, a identidade se constitui entre os seres humanos por um processo dialógico de intercâmbio de uns com outros. A identidade depende do reconhecimento de outros e o intercâmbio com eles (TAYLOR, 1997a).

Taylor (1997b) trata do discurso do reconhecimento em dois níveis: na esfera íntima, onde se forma a identidade numa situação de constante diálogo e conflito e, na esfera pública como espaço da política de reconhecimento igualitário. Na esfera pública, a política de universalismo cujas raízes o autor encontra em Rousseau e o seu discurso da dignidade cidadã têm se apresentado de forma controversa, ou seja, resulta que alguns compreendem a igualdade somente no que se refere aos direitos civis e de voto e, outros, a estendem à esfera socioeconômica. Essa distinção tem resultado em uma “cidadania de segunda classe” para aquelas pessoas que, por seu estado de pobreza, estão impedidas de dispor dos direitos de cidadania em sua forma estendida.

Por outro lado, a noção de identidade favoreceu a política da diferença. Também essa política tem uma base universalista pois, como afirma Taylor (1997b, p. 304),

todo o mundo deveria ser reconhecido por sua identidade única. Mas aqui o reconhecimento significa algo mais. Com a política de igualdade de dignidade, pretende-se que o que se estabeleça tenha um valor universal: um pacote idêntico de direitos e isenções; com a política da diferença, nos é pedido que reconheçamos a identidade única de um indivíduo ou de um grupo, o fato de que é diferente de todos os demais.

Mas o grande problema é que essa diferença tem sido assimilada por uma identidade dominante. Um “pecado mortal”, afirma o autor.

Em síntese, Taylor (1997b) não apresenta o universal e o particular como dois pólos antagônicos mas reconhece neles uma imbricação necessária, apesar de gerarem políticas que conflitam entre si. Enquanto a política da dignidade universal luta pela não discriminação e, com isso, se torna “cega” às diferenças entre os cidadãos, a política da diferença exige que essa não distinção tenha um tratamento diferenciado. Em suas palavras, enquanto “para um, o princípio de um respeito igual exige que tratemos as pessoas de um modo cego à diferença, [...] para o outro, há que se reconhecer e, inclusive, fomentar a particularidade” (p. 308).

Laclau (2000) também trata dessa tensão e afirma a impossibilidade do particularismo superar o universalismo pelo fato de que as identidades são constituídas no universal, e o particular, ao se afirmar como tal, acaba por reforçar, pela diferenciação que estabelece, esse mesmo universal que rejeita. Grupos que se sentem marginalizados buscam reconhecimento das instituições legais que atacam como sendo o núcleo da exclusão, e o máximo que podem almejar é inverter a relação de opressão, apenas alterando seu conteúdo: o antigo opressor se torna oprimido. Em suas palavras, “ao invés de inverter uma relação particular de opressão/clusura no que tem de particularidade concreta, a inverte no que tem de *universalidade*: a forma de opressão e de clausura como tal” (LACLAU, 2000, p. 264). O puro particularismo é também um projeto que se derrota a si mesmo já que as exigências de um grupo se chocam com as exigências de outro grupo e precisam recorrer a uma regulação mais geral. Dessa forma, Laclau é incisivo ao afirmar que o universal e o particular são duas categorias que não podem existir separadamente e que, se uma sociedade pretende transcender a dominação, isso dependerá de manutenção da assimetria entre elas, pois é nesse campo que a democracia se torna viável e, ao mesmo tempo, viabiliza essa relação assimétrica. Como afirma o autor (p. 267), “se a democracia é possível, deve-se ao fato de que o universal não tem um corpo nem um conteúdo necessário; pelo contrário,

distintos grupos competem entre si para dar temporariamente a seus particularismos uma função de representação universal”.

Apesar de Dewey ter vivido em tempos anteriores aos da discussão acima apresentada, sua oposição explícita a regimes de predominância coletivista, assim como ao individualismo liberal, demonstra seu entendimento relacional das duas dimensões, a individual e a coletiva. Pelo conceito de indivíduo social e a perspectiva de interesses compartilhados entre esses indivíduos fica clara em sua obra a rejeição a um pensamento que poderia levar a um extremo particularismo, de uma luta solitária de cada um na defesa de seus próprios interesses. É assim que “[...] o ser humano, aquele que tomamos como indivíduo por excelência, está movido e regulado por suas associações com os demais” (DEWEY, 2004, p. 158). Também, ao afirmar que não existem duas épocas nem dois lugares com uma mesma vida pública, o autor trata de como é inadequado se pensar em universalizar projetos de sociedade, pois cada uma constrói com sua história o caminho que lhe é possível.

Uma identificação unívoca entre privado e desejos individuais e entre público e necessidades coletivas conduz a uma fragmentação do homem em duas partes que, de fato, não há como separar. O indivíduo se forma socialmente e o coletivo é a expressão das relações entre indivíduos que intercambiam experiência e vida, não a expressão de indivíduos “somados”. Tanto Arendt quanto Dewey não pretendem sobrepor o indivíduo ao coletivo. Isso conduziria a um atomismo egoísta. Do mesmo modo, não pretendem sobrepor o coletivo ao individual, pois isso conduziria a um autoritarismo centralizador, com pretensões de reconhecer uma vontade geral no que é, em realidade, a vontade de um indivíduo ou de um grupo que se impõe.

Ao pensar numa simultânea multiplicidade de públicos como sendo a organização de interesses a princípio particulares que, ao se tornarem abrangentes, afetam outros interesses não envolvidos até que esses se tornem públicos, Dewey admite a diversidade em permanente relação, como elemento constitutivo de uma vida coletiva. A provisoriedade do público e a imprevisibilidade de sua ocorrência, presentes em sua

obra indicam um dinamismo não compatível com uma perspectiva universalista de sociedade.

De tudo isso permanece uma questão a ser enfrentada: onde situar o ponto ótimo entre o particularismo e o universalismo. Que tipo de sociedade poderíamos pretender organizar para que ela reconhecesse os indivíduos e suas necessidades particulares e específicas, sem romper os laços sociais entre os homens? Que tipo de sociedade admitiria uma convivência de todos sem lhes impor uma forma única de pensamento e de vida, como um “consenso total”? Como afirma Mouffe (1999), pensar sobre o bem comum de um modo moderno não é postular o bem moral único. O que se coloca em questão, é a democracia e os limites que ela própria se impõe. A imprevisibilidade e a possibilidade de surgirem sempre novas formas sociais encontram limites nas normas estabelecidas por aqueles mesmos que dão um caráter sempre mutante à vida social. Como afirma Castoriadis (1988, p. 124)

Em uma democracia, o povo *pode* fazer qualquer coisa e deve saber que *não deve* fazer qualquer coisa. A democracia é o regime da autolimitação e é, pois, também o regime do risco histórico – outra maneira de dizer que é o regime da liberdade – e um regime trágico.

Importam as condições sob as quais essas normas foram firmadas: se de uma forma autônoma, se a fonte das normas é a própria sociedade ou de forma heterônoma, quando a definição é feita a sua revelia. Só no primeiro caso pode-se falar de sociedade democrática.

Então, mais uma vez se estabelece uma outra tensão, agora sob a forma de normas necessárias mas que se tornam definidoras de limites, e o imperativo democrático de contemplar, sempre e cada vez mais, apesar das normas, outros aspectos da vida social ou outros interesses. Encontra-se aí o sentido de comunidade atribuído por Dewey que supõe, ao mesmo tempo, a afirmação da identidade de cada um e a sua relação com os outros. A vida em comunidade traduz essa dupla direção. Quando alguém é parte de uma comunidade, está sujeito a suas normas porque é partícipe da sua definição. Ao mesmo tempo, e por isso mesmo, está dotado da capacidade de transformá-la. Como afirma Beltrán Llavador (2000), mais que “fazer parte” de uma

comunidade, o que é essencial é “tomar sua parte” dela. Isso significa mais do que o reconhecimento de pertencimento por razão geográfica e/ou cultural. É um estado de estar envolvido na comunidade a tal ponto que, sem sua presença, essa não se apresentaria da mesma forma. É um recíproco movimento de constituir-se individualmente na comunidade e de constituí-la, imprimindo a sua identidade sob uma forma coletiva.

Há um aspecto de extrema importância a ser considerado nessa discussão: o conflito que inevitavelmente decorre de situações nas quais são confrontados interesses e perspectivas distintos. Mas Mouffe (1999) chama a atenção para o reconhecimento, no pensamento maquiavélico, do conflito que decorre da vida política, como resultado da manifestação da virtude cívica. Quando analisou os tumultos que ocorreram em Roma a partir da morte de Tarquino, Maquiavel provocou reação entre seus contemporâneos, como destacou Skinner (1985), por ter considerado positivo o fato de a população se manifestar a respeito de assuntos importantes da cidade, como reivindicar a promulgação de alguma lei, por exemplo. Para ele, agindo dessa forma e tomando sua parte na administração, o povo age corretamente como guardião da liberdade, e o resultado de tudo isso só pode ser positivo. Maquiavel (2003, p. 81) escreveu: “os desejos dos povos livres raras vezes são danosos à liberdade, porque nascem ou de sentirem-se oprimidos ou de suspeitarem de que possam vir a sê-lo”.

Quando admite a existência do conflito e, mais ainda, o considera saudável para uma vida cidadã, Maquiavel rompe, de certo modo, com a visão universalista vinculada ao republicanismo cívico, sem romper, contudo, com o seu ideal de bem comum. Admitir o conflito como expressão de posições divergentes que devem ser ouvidas é admitir também um ideal de republicanismo cívico não necessariamente consensual, mas que não requer a eliminação da diversidade a favor da unidade, como afirma Mouffe (1999). De certo modo, o valor atribuído por Habermas à discussão crítica para a saúde da vida pública, comentado anteriormente, nos remete a Maquiavel. Esse aporte é decisivo para que se possa pensar o público na atualidade, evitando-se cair no idealismo de uma sociedade harmônica e sustentada num consenso que o conceito de bem comum,

ou de vontade geral, parecem traduzir e que, no limite, podem conduzir a uma sociedade autoritária e centralizada em defesa de uma unanimidade impossível de ser alcançada.

O conflito, que é próprio das relações dialógicas e expressa a tensão entre consenso e dissenso, está sempre presente na comunicação, uma vez que não sendo a mera transmissão de informações, supõe a modificação dos pressupostos de partida de cada termo que dela participa. Conforme Beltrán Llavador (2000, p. 87), “quando se impõem significados aos atos e se suprime a possibilidade de discutir ou pensar sobre eles, anula-se a interlocução e resta somente o monólogo e o silêncio”.

Nesse sentido, Mouffe (1999 e 2003) propõe um retorno às raízes do liberalismo para, daí, extrair os conceitos de igualdade e liberdade e, assim, construir a sua argumentação em torno da democracia radical como estratégia socialista. Para isso ela constrói um modelo de democracia sustentada não no antagonismo, que institui a categoria de “inimigo”, mas no “agonismo”, utilizando a categoria “adversário”. O “pluralismo agonístico” é distinto da democracia deliberativa na medida em que esta se move no sentido de construir um consenso racional e aquele não deseja eliminar “as paixões” da esfera do público mas, sim, mobilizá-las em direção a objetivos democráticos (MOUFFE, 2003). Como afirma a autora, “a especificidade da moderna democracia reside no reconhecimento e na legitimação do conflito, e na recusa em suprimi-lo mediante a imposição de uma ordem autoritária” (MOUFFE, 2003, p. 116). Ela afirma ainda que todo consenso é o resultado de uma hegemonia provisória, de uma estabilização do poder, e que sempre implica alguma forma de exclusão. E é exatamente dos excluídos que, em situação de livre comunicação, emergem o dissenso e o conflito com o propósito de verem também seus interesses contemplados.

1.3.1.2 Direitos e cidadania

Como já mencionado, o público se constitui sob certas circunstâncias como a ação política e a democracia. Mesmo considerando-as como condição, não podem elas ser

compreendidas como pré-requisitos que necessitam ocorrer previamente ao próprio surgimento do público. São condições que, ao mesmo tempo que condicionam a formação do público, dele se alimentam para se estabelecer e se ampliar. A ação política é condição e, simultaneamente, condiciona o público. Sem vida política, o público não encontra espaço para se constituir como expressão dos interesses diversos que, em situação de conflito, precisam se apresentar àqueles diretamente envolvidos, a princípio, e àqueles que posteriormente serão por eles afetados. A política, como elemento constitutivo do público, se viabiliza em um determinado espaço, pelas condições favoráveis que ele apresenta para o seu exercício. Do mesmo modo, a política nutre as relações democráticas e se nutre delas.

Esse mesmo tipo de relação se dá entre o público e os direitos de cidadania. A existência de públicos alimenta a afirmação de alguns direitos e amplia outros, assim como são os direitos firmados que tornam viável a existência de um público ou de públicos. Em um Estado autoritário, no qual o reconhecimento de direitos está cerceado, o público não pode se constituir de modo pleno. Por isso, compreender como se constituem os direitos e como eles criam condições de cidadania pode lançar luzes sobre o processo de constituição do público.

Tomando a história recente do Brasil, a partir dos últimos anos da década de 1970, ainda sob o regime militar, o tema da cidadania teve muito destaque nos movimentos sociais e políticos, em especial nos vinculados à Igreja Católica, nos sindicatos e em diversas instituições, a ponto de ganhar espaço nos debates acadêmicos e na imprensa. Trabalhadores organizados reivindicavam melhores salários e condições de trabalho; famílias exigiam uma resposta ao desaparecimento de pessoas nos anos duros da ditadura, donas de casa se manifestavam queixando-se dos altos índices de inflação e do impacto negativo que ela produzia na capacidade de compra para a manutenção de uma família, e pessoas com quase 40 anos de vida que jamais haviam votado em seus governantes exigiam o restabelecimento desse direito. Num contexto em que a sociedade civil ensaiava uma organização até então estrangida, expandia-

se a luta pelo reconhecimento de direitos já com formato jurídico, mas ainda sem que muitos pudessem usufruir deles e pela conquista de novos direitos.

Segundo Clarke (1999) o mito da cidadania veio da antiguidade, do Panteon da Mesopotâmia, onde os deuses se reuniam para debater questões relacionadas a seus próprios interesses e aos de outros, como os homens, por exemplo, e deliberar sobre eles. Essa assembléia de deuses, segundo o autor, supunha uma relação agonística resultante da confrontação de diversos e distintos interesses. Mas foi na Grécia clássica que se deu a humanização da concepção do Panteon divino, com o mesmo fim de discutir e deliberar sobre assuntos de interesses daqueles denominados cidadãos, ou seja, dos homens adultos livres e proprietários. Em sua origem, a cidadania supunha simultaneamente a idéia de pertencimento a uma determinada comunidade com uma forma específica de organização e a participação direta nas decisões a respeito dos assuntos a ela pertinentes. Desse modo, a cidadania se exercia no espaço público da assembléia, que viabilizava uma ação política de seus membros, ao mesmo tempo em que constituía esse espaço como público. Mas seu exercício não estava restrito à assembléia. Ser cidadão ateniense afetava o conjunto da vida social e, nas palavras de Leon (2000, p.43),

o pertencimento a uma *deme*¹⁶dava o direito de participar dos cultos, de ser eleito júri na cidade e no campo, de ser designado para o desempenho dos ofícios públicos, de possuir e receber terra e a receber retribuições estatais. O Estado, a *polis*, são seus cidadãos. Não existe no vocabulário político ateniense distinção entre o pertencimento a uma comunidade, a participação em suas instituições políticas, sociais e econômicas, e o Estado.

Assim, cabia ao cidadão uma parcela de responsabilidade diante de assuntos ou serviços não necessariamente restritos aos espaços considerados públicos, que lhe asseguravam, ao mesmo tempo, alguns direitos. A mão dupla de direitos e

¹⁶ “Por *deme* são conhecidas as aldeias do campo e as circunscrições urbanas que funcionavam como células básicas da participação política na Ática, desde começo do século V: trata-se ao mesmo tempo de unidades territoriais, organizações políticas, sede de atos públicos e religiosos, etc.” (LEÓN, 2000, p. 39).

responsabilidades que caracterizava a vida cidadã na antiguidade grega fazia de cada um de seus membros um ser ao mesmo tempo individual e coletivo.

O cidadão assim compreendido tinha um espaço de expressão de sua identidade pessoal ao participar de uma assembléia, o que não significava que estivesse fechado e que agisse apenas em torno de seus interesses particulares. Pelo contrário, era na própria convivência com os outros membros de uma comunidade, com os quais tinha algo a compartilhar, que ele se constituía como indivíduo cidadão, como dois lados de uma mesma moeda que não se pode separar. Acatamento às leis, obrigações para com os outros e direito de participar de um foro democrático se constituíam para a sociedade grega a sustentação de uma vida cidadã.

Mas como um conceito que se constrói e se reconstrói historicamente, a cidadania não foi sempre compreendida desse modo. Após as lições de democracia dos antigos ocidentais, a ênfase nos valores religiosos caracterizou a Idade Média que concebeu o homem como um indivíduo privado em relação direta com seu criador. Essa perspectiva reduziu as possíveis ambições de democracia, de vida cidadã e de constituição de públicos, já anunciadas anteriormente. As segmentações econômicas e sociais, bases dessa conformação social, tornaram inviável uma vida política sob princípios participativos, como ocorreu entre os atenienses (LEÓN, 2000). Segundo o autor, a questão crucial centrava-se na fragilidade que o entrecruzamento da sociedade e das políticas de economia produzia na comunidade política. Em suas palavras,

O privilégio discriminava os sujeitos em relação às modalidades de fiscalização mais o menos compulsórias, implícitas no conceito de senhorio. De sua parte, as relações de propriedade, presididas pela coerção extra-econômica, distorciam de saída os canais da reciprocidade comunitária, fomentando uma representação da ordem em duas comunidades divididas, quando não enfrentadas: isentos contra contribuintes, senhores *versus* camponeses (LEÓN, 2000, p. 57).

A reduzida vida política e o afastamento do que poderíamos chamar de práticas democráticas não favoreciam atitudes de compartilhamento do poder e de solidariedade

que pudessem constituir uma vida cidadã e um público, mesmo que este fosse restrito a alguns espaços sociais.

Tampouco a Europa moderna até o século XVIII se ocupou da cidadania. Quando o fez, afirma Ledesma (2000), foi no sentido de reforçar os deveres e obrigações, passando ao largo dos direitos. Essa afirmativa decorre de citações feitas pelo autor a Hobbes, segundo o qual o cidadão é o próprio súdito daquele que tem o poder supremo e a Pufendorf, que define que os deveres de um cidadão são derivados da obrigação comum de estar submetido à autoridade civil e das tarefas que a ele são atribuídas pelo soberano. Apesar da definição de cidadão elaborada por Diderot na Enciclopédia incluir, como destaca ainda Ledesma (2000), a participação dos direitos da sociedade da qual faz parte e o desfrute de seus privilégios, tais direitos se referiam mais ao espaço privado, ou seja, à justiça, à ajuda e à proteção, do que a um espaço público que estivesse constituído nas bases de uma ação coletiva compartilhada.

A luta pela independência norte americana e a revolução francesa, do final do século XVIII, foram dois grandes marcos que trouxeram para a modernidade o conceito de cidadania que, em linhas gerais, permanece nos dias atuais, apesar das variações decorrentes das condições sócio-históricas, que lhes imprime uma certa particularidade. Mas o que caracteriza a cidadania desde então, retomando sua origem antiga, é o reconhecimento dos direitos como parte de sua constituição e não apenas as obrigações e os deveres. Segundo Procacci (1999), a cidadania surge da passagem de uma estrutura social baseada na integração de grupos familiares, própria da Idade Média, para uma estrutura centrada nos indivíduos como sujeitos de direitos.

O texto “Cidadania e classe social”, de T.H. Marshall, publicado originalmente em 1950, representou um ponto de partida para a análise dos direitos civis, políticos e sociais e é considerado ainda hoje uma referência para todos aqueles que se propõem a estudar o tema. Seu conceito de cidadania, como “aquele status que se concede aos membros de pleno direito de uma comunidade” (MARSHALL, 1998, p. 37), está sustentado no princípio de igualdade que todos os seus beneficiários possuem diante dos direitos e

das obrigações que a cidadania implica. Para o autor, o reconhecimento de direitos civis no século XVII e, portanto, da condição de igualdade atribuída aos cidadãos na época, não significou, como poderia parecer, uma ameaça ao capitalismo já fortalecido naqueles tempos como o sistema que se sustenta na desigualdade entre os homens. Pelo contrário, ao invés de incompatibilidade há, de fato, um aspecto utilitarista a considerar. Esta categoria de direitos pode ser vista como indispensável para a economia competitiva por capacitar cada pessoa, individualmente, a enfrentar a concorrência do mercado. O direito de propriedade, por exemplo, poderia ser garantido sem colocar em risco a ordem estabelecida, já que se refere ao direito de adquirir propriedade e, não, ao direito de possuí-la. Do mesmo modo, o direito de liberdade de expressão perde vigor para aqueles que não dispõem dos meios necessários para usufruir dele, por falta do que dizer ou por não dominarem as formas mais adequadas do uso da palavra. Assim, a existência dos direitos civis não colocava em xeque a diferenciação social criada pelo capitalismo.

A partir do desenvolvimento de uma consciência nacional quanto ao que se refere à insuficiência de um reconhecimento meramente formal dos direitos civis, os direitos políticos surgem, segundo a análise do autor, a partir do século XIX como resultado de uma luta pela cidadania, como pertencimento a uma comunidade, “para ganhar esses direitos e desfrutá-los uma vez obtidos” (MARSHALL, 1998, p. 47). Assim, esses direitos não podem ser considerados convenientes ao capitalismo, do mesmo modo que o foram os direitos civis. A possibilidade de participação direta em certas instâncias, ou mesmo de representação, assegura ao cidadão uma parcela de poder. Marshall conclui com uma suposição de que os que haviam estendido esses direitos não tiveram consciência do impacto que seu ato poderia provocar. A disputa que ocorreu nesse campo, entre os que concediam os direitos sob suas próprias medidas e interesses e aqueles que deles usufruíam, foi ilustrada pelo autor pela extensão do voto a parcelas mais ampliadas da população. No processo eletivo, a capacidade de escolha de um trabalhador pode ser profundamente afetada pela influência do poder econômico e ideológico. O voto secreto surge, então, para minorar essa influência. Mas, mesmo assim, somente à elite estavam asseguradas as condições concretas que garantiam

uma candidatura aos postos que lhes conferia o poder político. Aos trabalhadores, essas condições se apresentavam de modo muito restrito ou, mesmo, no princípio não se apresentavam.

Os direitos civis estavam limitados até o século XX, segundo Marshall, pelo preconceito de classe e pela falta de oportunidades econômicas. Os direitos políticos traziam em si uma potencialidade que exigia, para seu desenvolvimento amplo, uma mudança de mentalidade quanto às funções de um governo. A fragilidade dos direitos sociais vigentes à época significava uma dificuldade a mais na consolidação dos demais direitos.

Gradualmente foram ocorrendo políticas públicas de provisão mínima de bens e serviços essenciais (assistência médica, moradia, educação) ou uma renda monetária mínima para gastos de primeira necessidade (pensões, subsídios familiares). Se algumas dessas medidas, quando financiadas por impostos e dirigidas a um grupo restrito de pessoas mais pobres, puderam causar certo impacto nos pólos extremos da escala de renda, o mesmo não ocorria quando a medida era universalizada. Daí o autor afirmar que “a extensão dos serviços sociais não é, em princípio, um meio de igualar rendas” (MARSHALL, 1998, p. 59). O que importa, continua,

é que se produza um enriquecimento geral do conteúdo concreto da vida civilizada, uma redução generalizada do risco e da insegurança, uma forma de igualar todos os níveis entre os menos e os mais afortunados [...]. A igualdade de status é mais importante que a igualdade de renda.

Os direitos sociais têm um caráter qualitativo que torna impossível delinear-los com precisão. Garantir escola para todos pode ser quantitativamente possível, mas o atendimento a aspirações que dizem respeito às condições concretas da oferta se torna extremamente complexo pela dificuldade mesmo de definir o padrão desejado. Daí Marshall afirmar que a legislação adquire cada vez mais o caráter de uma declaração geral de princípios que se espera alcançar, do que um passo decisivo para a efetivação da política.

Comentando os vínculos da educação com a ocupação profissional e o crescente valor atribuído aos diplomas e certificados, Marshall (1998) alerta para a diferenciação que se dá entre as condições educacionais de pessoas que, em princípio, tiveram o mesmo direito garantido. Ele faz uma analogia: “quem tira um bilhete de terceira classe, não será admitido no vagão de primeira, mesmo que possa pagar a diferença quando mais tarde vier a pensar que tem esse direito, porque não seria justo com os demais” (p. 66). O autor sintetiza, afirmando que a cidadania atua como um instrumento de estratificação social quando se trata de estabelecer relação entre a educação e a estrutura ocupacional.

A ambigüidade presente no processo de estabelecimento e de ampliação de direitos é evidente. Ainda discutindo a educação como um direito social, vale destacar como ela tem sido defendida nos dois últimos séculos por partidários de correntes políticas distintas e incompatíveis. Sua expansão a toda a população é central no ideário liberal de várias tendências, seja como formadora de força de trabalho necessária para assumir postos específicos e estabelecer uma hierarquia social com base na capacidade individual, seja como instrumento de desenvolvimento dessa capacidade para colocar todos os homens em igual condição inicial de disputa no mercado. Mas esse mesmo projeto educativo dá, simultaneamente, àquele que se educa a possibilidade de se beneficiar dos ganhos que dele decorrem e utilizá-los para outros fins que não os previstos inicialmente, fugindo, então, do controle daqueles que poderiam intencionalmente fazê-lo. Do mesmo modo, comunistas, socialistas e anarquistas vêem na educação estendida a todos um fator importante para o desenvolvimento intelectual e social, para a formação de pessoas mais autônomas que possam se posicionar como sujeitos históricos diante da perspectiva de transformação social.

Deste modo, a educação está sempre destacada nos projetos políticos, a ponto de unir posições antagônicas. Foi o que ocorreu em alguns movimentos em prol da escola pública no Brasil, entre eles o Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados, de julho de 1959 (1994b). Esse documento expressou com maior veemência a tendência do redator, Fernando de Azevedo, mas estavam todos os seus signatários,

no entanto, reunidos em torno da causa da escola pública, obrigatória e gratuita como elemento fundamental para a construção de uma nova sociedade, fosse ela capitalista ou socialista. Essa diversidade, segundo o *Manifesto* foi possível “pois, em primeiro lugar, já por várias vezes, a direita e a esquerda se aliaram na defesa da escola pública e, em segundo lugar, não falamos em partidos, mas sob a inspiração e em defesa daqueles princípios” (MANIFESTO, 1994b, p. 147). Essa aliança foi assim avaliada por Florestan Fernandes (1966, p. 427):

Pois bem, nenhum de nós deu precedência às suas convicções íntimas sobre o objetivo comum. Limitamo-nos a defender idéias e princípios que deixaram de ser matéria de discussão política nos países adiantados. Tudo se passa como se o Brasil retrocedesse quase dois séculos, em relação à história contemporânea daqueles países, e como se fôssemos forçados a defender, com unhas e dentes, os valores da Revolução Francesa! É uma situação que seria cômica, se não fossem as conseqüências graves que dela poderão advir. A nossa posição pessoal pesa-nos como incômoda. Apesar de socialista, somos forçados a fazer a apologia de medidas que nada têm a ver com o socialismo e que são, sob certos aspectos, retrógradas. Coisa análoga ocorre com outros companheiros, por diferentes motivos. Pusemos acima de tudo certas reivindicações que são essenciais para a ordem democrática no Brasil.

O reconhecimento da importância do texto de Marshall, referido acima, se deu tanto pela adoção de vários de seus argumentos quanto pelas críticas que suscitou. Mas o que interessa neste trabalho é destacar duas críticas que podem contribuir para a compreensão de como se constitui um público. A primeira delas se refere à elaborada por Bottomore (1998). Esse autor apontou como deficiência na análise de Marshall o desprezo quanto à importância das lutas da classe operária na conquista de direitos. No seu ponto de vista, aquele texto apresentava o processo de criação e expansão de direitos como se fosse algo próprio do desenvolvimento do capitalismo, como se se tratasse de “uma progressão econômica e quase automática das condições de vida” (p. 86). Ele contra argumenta apontando os fatores que tiveram grande significância para a extensão dos direitos: os enfrentamentos da pequena burguesia a grupos feudais dominantes, com vistas à ampliação dos direitos civis, antes mesmo do século XVII; o crescimento do movimento operário para a ampliação dos direitos políticos no século

XIX e os movimentos sociais no século XX, ajudados pelos reformistas da classe média e pelas conseqüências das duas grandes guerras mundiais, no caso dos direitos civis¹⁷.

Mesmo afirmando também, como Bottomore e Giddens, a quem dirige sua análise, que o conflito de classes é um importante meio para o desenvolvimento dos direitos de cidadania, Held (1997) afirma que esse não é, de modo algum, o único que merece ser considerado. Em suas palavras: “analisar a cidadania como se fosse uma questão de inclusão ou exclusão de classes sociais equivale a eclipsar uma multiplicidade de dimensões da vida social que foram centrais na luta em torno da cidadania”. (p. 53).

Mas, independentemente do fato dos direitos serem resultantes da luta de classes ou de outros critérios de exclusão que a ultrapassam como o gênero, a raça ou a idade, o que interessa aqui colocar em evidência é o seu caráter relacional. Ou seja, não há como pensar em direitos simplesmente como concessões que os governantes ou grupos minoritários julgam por bem fazer à população, de modo que, em última instância, eles próprios deles se beneficiem. A constituição de direitos e, portanto, a configuração que a cidadania assume em uma sociedade, é resultante do que os homens são capazes de produzir sob as circunstâncias em que operam. A sociedade civil, ao manifestar toda sua diversidade de interesses e expor o antagonismo que lhe é próprio, debate-se entre a manutenção de um limite já estabelecido para a ordem social e a tentativa de rompê-lo para introduzir novos elementos e, com isso, contemplar outras demandas. Novas formas de cidadania se tornam possíveis, também, em função da capacidade de a sociedade política elaborar, no seu interior mesmo, como representante de determinados interesses, e institucionalizar um modo de convivência que responda aos embates em defesa dos diversos interesses em jogo.

Os direitos significam, então, o resultado de concessões e conquistas, num processo nada linear ou previsível construído no campo das relações sociais e políticas. Uma

¹⁷ Segundo análise de base weberiana desenvolvida por Bryan Turner, os Estados Unidos foram obrigados a promover melhorias nos direitos sociais e políticos depois da guerra. Também, nessa perspectiva, Charles Tilly viu nos direitos os resultados de lutas e negociações entre Estado e setores da população, em troca das caras estruturas militares. (LEDESMA, 2000).

reinvenção da coisa pública, uma intersecção entre história, cultura e política, que assume geometrias variadas, como diz Telles (1999). Nesse sentido, a comunicação se constitui como elemento fundamental para que um intercâmbio seja possível e, como tal, viabilize a negociação entre os sujeitos envolvidos. Beltrán Llavador (2000, p. 83) destaca a natureza política desse processo de comunicação que, pela própria etimologia da palavra, contribui para “refundar permanentemente a ‘polis’, o âmbito do exercício da cidadania, do pertencimento a uma comunidade de direitos”, um exercício necessariamente conflituoso pela simples existência de interesses múltiplos. Mas a comunicação tem um duplo significado, pois “não só permite a expressão do conflito mas, com freqüência, o gera, porque confronta valores, princípios de atuação”. (p. 89). Assim, a comunicação se apresenta como condição de existência da vida política e, do mesmo modo, do público.

A segunda questão que se destaca, entre as tantas deslanchadas a partir do trabalho de Marshall, trata da tensão entre o caráter passivo ou ativo da cidadania. A concepção de cidadania desenvolvida pelo autor como sendo o status que todos aqueles que vivem em comunidade gozam em condições de igualdade realça, sem dúvida, os direitos, mas inclui uma contrapartida de responsabilidade por parte do cidadão. “Não é preciso que uma pessoa sacrifique sua liberdade individual ou se submeta incondicionalmente a qualquer demanda do governo, mas supõe-se que seus atos se inspirem em um vívido sentido de responsabilidade pelo bem estar da comunidade” (MARSHALL, 1998, p. 70). As obrigações objetivas que os direitos demandam, conforme sua análise, referem-se ao pagamento de impostos, à contribuição aos seguros, à educação e ao serviço militar. Um bom cidadão deve, sim, ter outras obrigações dirigidas ao bem estar da comunidade, mas essas se mostram de forma menos precisa e o autor não se detém em apresentá-las.

Por parte dos liberais críticos do Estado de Bem Estar Social, o grande problema que trazem os direitos sociais, tão ampliados nessa fase do capitalismo, é a indução à passividade, que provoca nos pobres uma dependência dos benefícios concedidos juridicamente e retira deles qualquer iniciativa de busca de novas oportunidades que

poderiam afastá-los da condição de pobreza em que se encontram. Uma cidadania passiva é considerada uma afronta aos princípios liberais da justiça baseada no mérito e o Estado de Bem Estar, ao invés de contribuir para solucionar o problema, o perpetua ao atribuir aos cidadãos o papel de clientes inativos e dependentes.

Sob um outro ponto de vista, o que merece crítica no trabalho de Marshall é a sua forma de apresentar um cidadão passivo quanto ao esforço para manter os direitos já adquiridos e explorar possibilidades de ampliação em direção a novos direitos. As responsabilidades que cabem ao cidadão têm, na perspectiva de Marshall, um sentido de retribuição aos direitos que ele usufrui e a participação, apesar de poder estar aberta a todos os cidadãos, não se dá de forma obrigatória. Uma cidadania passiva assim apresentada se opõe àquela pensada pelos que vêem na participação na vida política um traço essencial que caracteriza o exercício da cidadania e que não pode, portanto, dela se desvincular. Desse pensamento partilham os republicanistas modernos. Diferentemente dos liberais, segundo os quais os cidadãos são portadores de direitos subjetivos que os livram, sob a proteção do Estado, de coações externas, os republicanistas destacam a participação e a comunicação política como liberdades positivas, como direitos que facultam às pessoas a participação em uma prática comum “cujo exercício é o que permite aos cidadãos converterem-se naqueles que querem ser, em sujeitos politicamente responsáveis, de uma comunidade de livres e iguais”. (HABERMAS, 1992, p.19). A cidadania, desse modo, pode constituir um mecanismo de controle das atividades do Estado e, mais que isso, garantir um processo de formação de opinião e de vontade política para um entendimento dos fins e das normas que os cidadãos julgam convenientes para a sua vida em comum.

Mas se, apesar do compromisso social que alguém possa considerar necessário, lhe faltar disposição suficiente para incorporar em sua vida cotidiana as atividades próprias da participação? Essa questão é posta por Walzer (1998), ao apontar o distanciamento do ideal de cidadão politicamente ativo, participante de instâncias de decisão de uma comunidade, e os chamamentos da vida moderna que atraem os indivíduos para muitas outras atividades, a ponto de levá-los a considerar a atividade política como secundária.

Isso não significa que o autor despreze a vida associativa. O que ele afirma é que “somos seres sociais por natureza, e o éramos antes de converter-nos em seres políticos ou econômicos”. (WALZER, 1998, p. 383-384). Dessa forma ele justifica a crítica que faz aos republicanistas pela posição, por ele considerada inadequada, de superioridade que eles atribuem à vida política, em relação à vida privada. Conforme a sua perspectiva, aí se situa o motivo pelo qual tem aumentado, no mundo moderno, a indiferença das pessoas pela participação política. De certo modo, Kymlicka e Norman (1997) estão de acordo com Walzer ao afirmarem que, não tanto pelo empobrecimento da vida pública mas pelo enriquecimento da vida privada, o debate político tem perdido sentido em relação aos tempos da Grécia antiga. Os autores destacam razões de âmbito individual e social para essa mudança histórica. Mas há que se buscar, também, razões de outra ordem para a compreensão da progressiva despolitização da sociedade, como a provocada pela expansão da burocracia e pelas recentes políticas liberais conservadoras, analisadas mais adiante.

A participação não pode ser entendida apenas como uma questão de disposição pessoal. O que está em jogo é a formação de uma comunidade onde cada um de seus membros se constitui como ser social. Como afirma Barber (2003, p. 293) “participar é criar uma comunidade que se governa a si mesma e criar uma comunidade que se autogoverna é participar”.

No Brasil dos anos 80 e 90, a participação foi amplamente discutida e vivenciada. O tema foi debatido quase até a exaustão pelo entusiasmo generalizado diante da perspectiva de mudanças na sociedade. Passados 20 anos, algumas iniciativas nessa direção não tiveram fôlego suficiente e perderam vigor, mas muitas outras permaneceram¹⁸ e, entre avanços e retrocessos, fortalecem todo o potencial inovador da participação como elemento constitutivo da cidadania. Isso demonstra que, apesar do desgaste do termo “participação”, por seu uso indiscriminado e pela excessiva

¹⁸ Dagnino, E. (2002) analisa algumas experiências que tiveram sérios problemas quanto à partilha do poder que, mesmo existindo, tinham um caráter limitado e restrito, sem conseguir atingir as políticas públicas mais amplas, reduzindo, assim, o impacto que poderiam vir a produzir na sociedade. Alguns espaços públicos que se constituíram no interior do Estado acabaram por constituir “ilhas”, “institucionalidades paralelas”, que ficavam à margem e sem se comunicar com outros setores do Estado.

confiança em seu poder transformador, o conceito continua mantendo o seu potencial explicativo, em especial na análise de constituição do público.

Como afirmado anteriormente, os indivíduos se constituem como cidadãos quando se comunicam, discutem e deliberam sobre a vida em comum. Negar-se a participar é negar a comunicar-se com os outros, a estar em comunidade. É retrair-se para um mundo individual, particular. É negar aos outros a sua presença e, ao mesmo tempo, negar o outro. É certo que a participação ocorre em condições e intensidades diversas no mundo contemporâneo. Mas é imprescindível que ela aconteça, para que o público venha também a acontecer. A representação, por exemplo, se tornou inevitável na maioria das instâncias. Mas ela exige, de todo modo, um exercício de participação tanto pelo acompanhamento e controle dos atos do representante quanto por seu “abastecimento” das demandas daquelas comunidades que o fizeram representante, para não se transformar em um “direito” outorgado a alguém, individualmente, como se fosse em nome dos representados.

A representação é apenas um elemento no conjunto que abarca a chamada “participação formal”, na qual os procedimentos se sobrepõem à participação que fica, então, restrita ao âmbito individual. Desse modo, a dimensão política da participação fica reduzida à sua forma, perdendo potencialidade como componente primordial do exercício da cidadania.

É grande o risco de que a participação seja restringida, e os motivos são vários. Espaços institucionalizados com o propósito de abrigar a convivência de interesses diversos e de viabilizar o debate comumente sofrem um esvaziamento de temas significativos que possam colocar em relevo aquela diversidade. Eles acabam por se render à burocracia, que lhes impõe um outro critério de prioridade e substitui aquelas questões por outras, de natureza organizativa, que passam, então, a serem consideradas emergenciais mediante a necessidade de cumprimento de prazos, sob o risco de comprometer realizações futuras da instituição¹⁹.

¹⁹ A despolitização provocada pela burocracia será tratada adiante com mais detalhes.

Dagnino (2002) ao apresentar os resultados da pesquisa realizada, que tratou do papel da sociedade civil na construção da democracia no continente latino-americano²⁰, apontou alguns problemas que bloqueiam uma partilha efetiva de poder nos espaços públicos constituídos tanto no interior do Estado quanto na sociedade civil. Destaco aqui o problema decorrente da “exigência de qualificação”, por dizer respeito diretamente à atuação participativa no âmbito da sociedade civil. Considerando a novidade que significam esses espaços na história brasileira como instâncias de discussão de políticas públicas, a qualificação técnica e política, conforme a autora, representam um desafio a ser enfrentado. Ao se ampliar a abrangência dos debates, trazendo a eles uma parcela da população que é afetada pelas decisões tomadas, a falta da qualificação desses novos partícipes traz junto dela a necessidade de um alargamento do tempo de discussão. Por outro lado, quando esses participantes alcançam um nível desejado, contraditoriamente, dificultam a rotatividade da representação nesses espaços que, no mínimo, demandaria novos investimentos de tempo. Esse processo se torna ainda mais complicado quando se considera que os novos partícipes estão ao lado de especialistas na mesa de discussão e, na maior parte das vezes, competindo com eles na defesa de seus interesses. Ao final, a deficiência de qualificação técnica traz para esses espaços públicos “uma desigualdade adicional que pode acabar reproduzindo exatamente o que eles têm como objetivo eliminar: o acesso privilegiado aos recursos do Estado, que engendra a desigualdade social mais ampla”. (DAGNINO, 2002, p. 284).

A qualificação política da representação da sociedade civil é considerada pela autora como um ponto também crucial na configuração de espaços públicos. No relato das dificuldades evidenciadas nas relações que se estabeleceram entre os integrantes dos conselhos gestores e dos fóruns pesquisados, Dagnino (2002, p. 286) trata da ausência de reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores que

²⁰ A pesquisa “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil” foi realizada no período de 1999 e 2000, como parte de um projeto internacional intitulado *Civil Society and Governance*, desenvolvido em 22 países, sob a coordenação do *Institute of Development Studies* – IDS, da Universidade de Sussex, na Inglaterra.

perpassa os setores dominantes, na sua concepção seletiva e excludente da participação da sociedade civil, atravessa o interior dos partidos de esquerda e os próprios movimentos das mulheres, incapazes de manter sua autonomia perante àqueles e de reconhecer sua própria diversidade interna.

A preocupação demonstrada pela autora quanto aos resultados analisados procede apenas em parte. Parece um tanto inglório pretender equiparar a qualificação dos novos partícipes com a daqueles que têm, na área em questão, o campo de seu trabalho diário, possivelmente exercendo posição de comando²¹ e acostumados a decisões centralizadas. Sem dúvida, o conhecimento funciona como é sabido, como um instrumento de poder. Mas a definição de pré-requisitos para a participação pode ser um artifício utilizado pelos que estão em um lugar de controle e que pretendem mantê-lo²². Além disso, o potencial criativo a ser deslançado pela participação situa-se exatamente na diferenciação entre os seus participantes, no reconhecimento de outro ponto de vista vindo de um lugar diferente, e não na submissão de todos a um mesmo critério do que seja o conhecimento desejável. Não se trata, contudo, de ignorar ou minorar a importância do conhecimento para qualificar a participação em colegiados com função de controle financeiro, por exemplo, mas de realçar o fundamento da “qualificação política” ou, melhor dizendo, da dimensão política da participação, e fazê-la sobrepor-se à “qualificação técnica”.

Segundo Beltrán Llavador (2000, p. 104-105) a participação, por sua etimologia, remete ao âmbito do político, uma vez que se refere a direitos e à distribuição desigual daquilo que se pretende ter uma parte. Nesse sentido,

quando se nega a parte é porque se desconhece ou não se reconhece a outra parte, aquela que, posto de si, se identifica a si mesma como parte, aspira a tomar a *sua* parte. Quer dizer, da posição de quem nega o direito à participação do que considera comum, não se trata da denegação de um direito, posto que não exista um sujeito que, por sua condição, fosse possuidor de tal direito (carece, segundo a definição proposta, de “título” para obter sua parte). Essa situação original em que se institui o desconhecimento de uma parte sobre outra, gera um desequilíbrio que marca o início da política.

²¹ Dagnino (2002) faz referências a setores privilegiados da sociedade civil e sua resistência à ampliação da participação de outros setores nas discussões de políticas públicas.

²² A pesquisa realizada por Mendonça (2000) sobre o funcionamento de órgãos colegiados nas escolas brasileiras demonstrou como os profissionais da educação se constituíam como grupo majoritário e tendiam a ocupar as funções de coordenação desses órgãos.

A liberdade e a igualdade são pressupostos da participação. A liberdade de se associar e de opinar deve estar emaranhada com a condição de igualdade em que todos se situam, inclusive os que não tinham, até então, sua parte. No entanto, conforme análise de Beltrán Llavador (2000), o Estado Social do século XX, apesar de ter ampliado significativamente o direito à participação, provocou um deslocamento do caráter democrático que supõe a soberania popular, para a legitimação de procedimentos de submissão. Ou seja, se a participação está dirigida para a soberania popular ela se torna uma via de formação, de liberdade e de constituição do sujeito cidadão. Mas se a participação, por outro lado, aponta para a legitimidade democrática, ela se torna uma via de integração, de estabilidade das formas de governo. Nas palavras do autor (p. 107) a participação, no caso, funciona de fato como “[...] um argumento legitimador para a manutenção das formas de dominação instaladas sobre sua exclusão ou sua participação somente formal, com o qual se cumpre o paradoxo de que a participação política se torna apolítica”.

Mas, então, porque insistir na participação ativa diante de tantas dificuldades? Primeiro, porque é da diferenciação dos participantes e da condição igual de participação que emerge a política que, por sua vez, como elemento constitutivo do público, pode colocar em risco a sua existência, caso as condições de participação não assegurem a liberdade e a igualdade entre seus integrantes. Para poder constituir-se como público “é necessário transcender a imagem individual, dotar-se de uma identidade social como parte de um coletivo, reconhecer-se no seio de um grupo de iguais a si e, não, no seio dos que os excluíram de tal espaço” (BELTRÁN LLAVADOR, 2000, p. 104).

Segundo, por que se se compreendem os direitos não como mera concessão, não há como se superar a marginalização a que estão sujeitos vários setores da população senão pela reivindicação de sua parte. E terceiro, porque a participação é um elemento fundamental na constituição do ser social, vivendo em comunidade e se constituindo como cidadãos. Como afirma Barber (2003, p. 293-294)

a comunidade sem participação gera, em primeiro lugar, consenso irreflexivo e uniformidade. Depois, alimenta a conformidade coercitiva, para engendrar finalmente um coletivismo unitário de um tipo tal que sufoca a cidadania da qual depende a atividade política. A participação sem comunidade origina um empreendimento sem cérebro e uma luta de interesses competitiva e desorientada. A comunidade sem participação se limita a racionalizar o coletivismo, dando-lhe uma aura de legitimidade. A participação sem comunidade simplesmente racionaliza o individualismo, dando-lhe a aura de democracia.

Assim, diante da análise da pesquisa de Dagnino (2000) e da constatação da debilidade, ainda presente, do caráter formativo das instituições estudadas, o mais adequado seria não considerá-las como espaços públicos *a priori*, mas como espaços potencialmente públicos. Melhor dizendo, mesmo que tenha sido criado com o propósito de ser público, um espaço não tem a capacidade de garantir, por si só, as condições necessárias para que assim se constitua. Essas condições estão por ser elaboradas a cada dia, num processo de consolidação de cidadania e com o compromisso sempre presente de construir nesses espaços uma dimensão pública.

Daí a cidadania não ter uma essência com um significado passível de universalização mas ter, sim, um caráter de construção histórica, definida por interesses e práticas concretas de luta política. A dinâmica social é o eixo de construção da cidadania. Direitos são práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são configuradas no cenário público, como os interesses se expressam e como os conflitos se realizam. Os direitos não dizem respeito, então, apenas ao que está prescrito nas normas legais mas sim, essencialmente, ao modo como as relações sociais se estruturam. Eles operam como “princípios reguladores das práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade através da atribuição mutuamente acordada (e negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um”. (TELLES, 1994, p.92).

O que Mouffe (1999) propõe para se pensar uma nova cidadania é uma mescla do que há de valores na democracia liberal, ou seja, a retomada dos princípios de liberdade e de igualdade contidos em sua raiz, com outros elementos, como a comunidade política defendida pelo republicanismo, mas sem a pretensão de universalização de um bem

comum. Ela concebe o cidadão, então, como um agente social surgido da “articulação de um conjunto de posições objetivas, construídas no seio de discursos específicos, e sempre de maneira precária e temporária, saturado na interseção dessas posições subjetivas” (p. 103), o que também indica a impropriedade de uma definição estática e permanente de cidadania. Nessa perspectiva, segundo a concepção democrática radical de cidadania desenvolvida pela autora, não há também porque abrir mão da liberdade individual para se obter o bem geral, o que a conecta, então, com os debates atuais que incorporam posições subjetivas de gênero, classe, raça, etnia, orientação sexual etc.

Em síntese, a atuação cidadã na constituição de um público não pode ser definida antecipadamente, sob o risco de se alterar o fundamento da vida política, da capacidade e da possibilidade de formulações coletivas a partir do enfrentamento de projetos distintos. Cada público expressa interesses de uma mesma natureza, que variam de intensidade e de importância em relação a outros públicos que podem se alternar na agenda da vida política. Esse movimento provoca e ao mesmo tempo é provocado pela condição de participação do cidadão e pelo seu empenho em organizar suas demandas, dando-lhes um formato público. Assim, o cidadão pode estar menos ou mais diretamente envolvido em uma disputa de projeto, resultando assim um público específico.

1.3.2 O sentido da dimensão pública

No esforço de definir um quadro teórico de conceituação do público que sirva de chave de leitura para a compreensão da realidade escolar brasileira na atualidade, destaco quatro pontos referenciais que indicam uma aproximação possível desse propósito: o caráter histórico do público; suas características fundantes; a coexistência de vários públicos, e o público como dimensão.

O primeiro ponto diz respeito ao caráter histórico do conceito de público. Tratado com mais detalhes anteriormente, cabe aqui apenas a reiteração da impossibilidade de se essencializar esse conceito. Fixá-lo numa conjuntura específica é supor que ele só é viável em circunstâncias idênticas, o que na história da humanidade é impensável. Tomar o público, vinculando-o a um lugar próprio no qual ele pode se desenvolver adequadamente, tende a enrijecê-lo e a inviabilizar sua ocorrência em circunstâncias distintas.

Isso não significa, no entanto, que o conceito de público possa prescindir de qualquer referência. Há traços que lhe dão definição sem o risco de essencializá-lo. Esse é o segundo ponto que quero destacar. Há pelo menos três elementos que são constitutivos de um público, em qualquer circunstância em que ele se apresente: a política, a democracia e a cidadania. Esses elementos, também analisados anteriormente, estão relacionados entre si e condicionam a existência de um público. A identificação de um interesse comum ou, melhor dizendo, de interesses comuns como o princípio da formação de um público não prescinde de relações democráticas entre os cidadãos portadores de direitos e entre grupos ou instituições que funcionem como propulsoras de uma vida política plena onde a diversidade de interesses se apresente e dispute reconhecimento.

O terceiro ponto que destaco, decorre do segundo, apresentado acima: a coexistência de múltiplos públicos. Partindo-se da premissa de que não há como agregar toda a diversidade de interesses presentes numa sociedade sob a forma de um único interesse comum, como já analisado, não há também como se pensar em apenas **um** público unitário e totalizante. A complexidade da vida social tem vinculado os homens por relações simultâneas e de natureza diferentes. Cada um está vinculado a certos tipos de interesses e, a partir deles, comunica-se com outros homens que, além desses interesses que lhes são comuns, estão também vinculados a outros interesses diferentes.

O outro ponto que destaquei foi propositadamente citado como o último, após os três anteriormente assinalados, não por sua menor importância. Ao contrário, a intenção é destacá-lo, por apresentar a definição das fronteiras dentro das quais todo o trabalho estará prioritariamente situado.

Pensar o público e o privado de forma dicotômica supõe definir um dos termos pela negação do outro, estabelecendo entre eles uma distinção exaustiva e auto-excludente²³. É admitir que o que está ligado ou diz respeito a um indica não estar ligado ou não se referir ao outro. Uma dicotomia tem um caráter universalizante e induz à formação de outras dicotomias secundárias que daquela se originam, além de vir acompanhada por juízos de valor também contrapostos (BOBBIO, 1990). Um outro problema que decorre dessa forma de situar a questão é a indevida idéia de soma zero, de que aumentar a esfera pública venha a significar necessariamente a redução da esfera privada e vice-versa.

Há que se considerar, ainda, que a delimitação nítida dessas duas esferas como havia na antiguidade não existe mais, nem da mesma forma. Com a modernidade, os limites se tornaram mais difusos do que nos tempos em que a *polis* era o espaço específico da vida pública e à família se reservavam os assuntos privados, de modo que nem sempre é possível hoje separá-las completamente. Como afirma Arendt (2003, p. 42-43) “no mundo moderno, as duas esferas constantemente recaem uma sobre a outra, como ondas no perene fluir do próprio processo da vida”. Não se trata, tampouco, de negar a oposição que existe entre o público e o privado. Ela existe e serve de referência, por exemplo, para definir o caráter das escolas no Brasil, em função da origem de seu financiamento. Mas, seria possível pensar um espaço que seja absolutamente público, sem qualquer traço de interesse considerado privado? Ou poder-se-ia, de outro modo, pensar que, em um dado espaço, elementos de caráter público se confrontam, ou simplesmente convivem, com elementos de caráter privado? Pensar um espaço absolutamente público seria, ao mesmo tempo, pensá-lo congelado em um tempo e

²³ Cf. citações do Direito Administrativo Brasileiro, apresentadas no início deste capítulo e a forma dicotômica como está apresentada a questão.

espaço e situado à margem da dinâmica social. Isso poderia ocorrer, talvez, como um exercício intelectual de projeção de utopias. Do mesmo modo, não há como se pensar num espaço absolutamente privado, no sentido de particular, no qual não haja uma certa vinculação a interesses públicos.

Mas o enfoque que este trabalho prioriza está fundado na concepção originária dos romanos, segundo a qual o público se contrapõe, não ao privado, mas à dominação. Assim, o público emerge, não necessariamente na esfera estatal, apesar de nela ser possível localizar os elementos que o fundam. Ele está identificado com a ação política, com relações democráticas e com uma vida cidadã.

Chauí (1994) constata a destruição do espaço público pelo liberalismo “que não pode evitar a crescente privatização do público”, assim como do espaço público e do privado pela experiência totalitária e burocratizada que “desmanchou a utopia emancipatória marxista” com a “invasão total do Partido e do Estado, para produzir uma sociedade organicamente cimentada por um sistema de funções e controles, supostamente sem rachaduras, sem conflitos e sem diferenças internas”, e com “a sociedade unidirecional e administrada sob o tacho do Plano e dos serviços secretos de informação [...]” (p. 384). Nesse sentido, não há público onde há totalitarismo.

Assim, tomar o público como uma dimensão que está ou não presente num espaço ou esfera significa pensar de modo dinâmico as relações sociais, que dependem, fundamentalmente, da qualidade da ação política que nelas se manifesta. Considerar o público como uma dimensão admite apresentá-lo sob a forma substantivada – o público –, possível somente no campo teórico. Mas pode também indicar a utilização como adjetivo, ou seja, como uma qualidade que se atribui àquilo que se nomeia e que, no caso, são “esfera” ou “espaço”. A adjetivação traduz uma possibilidade que pode ou não se manifestar. É condicional, portanto, e variável segundo a perspectiva de quem lhe atribui a qualidade e os critérios que utiliza para isso. Mas ainda assim não é adequada a utilização do termo “espaço público” de uma forma fixa, quer dizer, nenhum espaço ou esfera pode ser tomado essencial e permanentemente como público. Não há

porque estabelecer uma localização própria do público, pelo risco de imprimir nesse conceito uma permanência refratária a forças externas. Um congelamento desse tipo expulsa o movimento que esse espaço ou esfera possa ter tido algum dia e que o constituiu como público. Se a relação que se estabelece entre seus integrantes deixa de ser de embate de interesses, de idéias, de projetos, para se tornar estático e consensual, perde o traço característico que o faz público. Nesse sentido, ele se forma em determinadas circunstâncias e deixa de sê-lo, se essas já não mais existirem.

É fundamental, então, conhecer as circunstâncias em que um dado espaço se apresenta, para reconhecê-lo como público. Um espaço ou esfera pode, sem dúvida, trazer em si uma potencialidade para tal, mas só será desenvolvida mediante a presença de certas condições. A simples existência de uma instituição que, por exemplo, tenha sido criada com o propósito de estabelecer em seu interior uma vida política de exposição de interesses diversos e do confronto entre eles, não é suficiente para que se constitua, de fato, como um espaço público. Isso porque, em determinadas circunstâncias, pode se tornar vulnerável a influências externas que o desviam de seu propósito inicial. Dessa forma, então, o mais adequado é tratar de “espaços potencialmente públicos”, utilizando a expressão cunhada por Dagnino (2000), para referir-se a espaços que podem se constituir como públicos pela ação que seus integrantes possam assumir tendo como alvo a sua constituição como tal.

CAPÍTULO 2

A REPÚBLICA BRASILEIRA E A CONSTITUIÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA

Das correntes que pensavam a República no cenário da França revolucionária a partir do século XVIII, a que teve maior penetração no Brasil, conforme Carvalho (2002), foi a dos positivistas, que buscavam formas de tornar governável o novo regime, afastando-se, portanto, da corrente jacobina que predominava na 1ª República daquele país e que se pautava na participação popular, na mobilização coletiva em torno da igualdade, da liberdade e dos direitos universais dos cidadãos. A influência positivista foi decisiva para configurar a República brasileira numa perspectiva mais pragmática, mais centrada nos aspectos organizativos da sociedade. Mesmo entre os positivistas havia aqueles que admitiam o parlamentarismo e aqueles que defendiam a ditadura monocrática republicana, ao modo de Comte, e depositavam em um bom ditador a sabedoria de conduzir as massas. Carvalho (2002, p.22) sintetiza essa diversidade de correntes:

Havia, assim, pelo menos três modelos de república à disposição dos republicanos brasileiros. Dois deles, o americano e o positivista, embora partindo de premissas totalmente distintas, acabavam dando ênfase a aspectos de organização do poder. O terceiro colocava a intervenção popular como fundamento do novo regime, desdenhando os aspectos de institucionalização. É verdade que a idéia de ditadura republicana era usada pelos dois modelos franceses, mas na versão jacobina ela permanecia vaga, ao passo que os positivistas detalhavam o papel do ditador, do congresso, as normas eleitorais, a política educacional, etc.

Mas a prevalência do pensamento positivista, longe da perspectiva jacobina de mobilização popular, não significou que o povo brasileiro tenha assistido “bestializado” à chegada da República, como afirma Carvalho (2004), discordando de Aristides Lobo. Negando uma passividade “natural” do povo brasileiro, o autor aponta várias manifestações cívicas que ocorreram no país desde os tempos da Colônia: revoltas escravas das quais originaram vários quilombos e revoltas políticas contra o domínio imperial, como a Inconfidência Mineira, a Revolta dos Alfaiates, entre outras. Assim também, a Independência, que resultou de negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, não foi fruto de uma luta popular

pela liberdade, como foi o caso de outros países de colonização espanhola na América (Carvalho, 2006) e, nem por isso, se pode dizer que ela tenha sido feita à revelia do povo.

Os republicanos conceberam o novo regime num formato conciliatório com os positivistas. Se para esses, um governo militar seria inconcebível, o caráter anti-oligárquico do movimento facilitou o ajuste de idéias. Além disso, os militares tinham formação técnica, diferentemente da elite civil, cuja formação era predominantemente literária, o que agradava aos positivistas, diante da ênfase que davam à ciência e ao desenvolvimento industrial.

Mesmo assim, a gradual incorporação de novos valores e práticas sociais no processo de modernização da sociedade brasileira não significou uma ruptura com a tradição. Dele surgiram “instituições contingentes” que se desenvolveram conforme movimentos produzidos pelos “desejos e projetos individuais e de coletividades, e com as conseqüências não intencionais daí derivados”, afirma Domingues (1998, p. 113). Apesar da influência de outros países já iniciados na modernização, o processo brasileiro seguiu seu caminho próprio em função das forças sociais que aqui se expressavam.

Esse é também o pressuposto que Florestan Fernandes (1975) adota para analisar a modernização brasileira. Ele afirma que não há padrão de desenvolvimento de caráter universal e invariável e sim, vários padrões que se constituem pelas determinações estruturais aliadas a componentes conjunturais que lhe dão uma feição particular. O autor utiliza um esquema dialético para analisar as formações sociais segundo o qual, as fases de desagregação e colapso das formações sociais são essenciais para o aparecimento e a constituição da formação social subsequente, em termos estruturais e dinâmicos. Daí ele buscar as origens da modernização brasileira no período colonial, em seus elementos econômicos, políticos e sociais, suas transformações através dos tempos e seus componentes internos e externos ao país.

Configurou-se no país, segundo Fernandes, uma formação social em que permaneciam marcas do passado, não numa utilização integral e intacta mas

adaptadas, ajustadas às novas formas de poder político utilizadas burocraticamente constituindo, assim, o formato do processo de modernização brasileira. Elementos conjunturais e estruturais, fatores externos e internos de ordem econômica, social e política se imbricaram para resultar no modelo de capitalismo aqui desenvolvido. É nesse sentido que o autor se refere ao Estado-amálgama: àquele que está impossibilitado de romper frontalmente com o passado e, ao mesmo tempo, de optar claramente por certo futuro.

Coerentes com a tese de Florestan Fernandes quanto à permanência do passado no presente, outros estudiosos têm se dedicado à análise das formas de dominação que vêm se concretizando no país. Em obra publicada pela primeira vez em 1949, Vitor Nunes Leal (1997) estudou a estrutura e o processo do “coronelismo”, que ele define como sendo “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 1997, p.40). A princípio, poderíamos pensar que o sistema representativo vigente no Brasil desde o período imperial, apesar de seus limites, seria o modo mais adequado de se tratar com um pouco mais de igualdade as coisas do Estado. No entanto, os proprietários rurais, mesmo com a gradual redução de poder que sofreram com a Proclamação da República, estabeleciam um quadro político no qual, pela liderança que exerciam, garantiam que seus interesses privados estivessem sempre resguardados e amparados pelo poder público, em troca dos votos que obtinham, condição fundamental para assegurar a vitória de seus aliados nas urnas.

Vasconcellos (1996) também analisou a ausência de limites do poder do “senhor total” e a ausência do *outro*, como marcas do processo brasileiro de colonização. Apontou em sua pesquisa como o imaginário do coronel consolidou práticas como o curral eleitoral, o voto de cabresto, a corrupção eleitoral, o clientelismo, o nepotismo e a apropriação do Estado por famílias importantes.

Relações de troca ainda estão presentes na atualidade brasileira, mas com características diferentes das do coronelismo original. Este, segundo Carvalho (1998), teria sido dominante até o início do século XX, tempo das oligarquias cafeeiras, e foi enterrado definitivamente pelo Estado Novo, instalado em 1937, com

o fortalecimento do Estado. Já o clientelismo, como relação que se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população, perpassa toda a histórica política do país e muda de parceiros de acordo com as circunstâncias.

O clientelismo como forma de dominação perde espaço à medida que os direitos civis vão se estabelecendo, mas ainda hoje está muito presente na sociedade brasileira, urbana ou rural, especialmente em tempos de eleições. Desse modo, o clientelismo expressa uma prática patrimonialista na medida em que aqueles que estão próximos dos cargos de poder fazem valer seus interesses privados e dispõem dessa prerrogativa como lhes parecer conveniente. Práticas patrimonialistas não são exclusivas daqueles que ocupam funções ou cargos da esfera política. No cotidiano das escolas estatais, podem-se observar situações de seleção e/ou discriminação ao gosto daqueles que nelas atuam. A permanência de práticas patrimonialistas foi apontada por Mendonça (2000), que as situa como elementos obstaculizadores à construção da democracia pela via dos mecanismos de gestão democrática da educação, implementados no Brasil a partir do final dos anos de 1970.

No entanto, a estrutura de privilégios que caracteriza a sociedade brasileira não pode ser creditada à persistência de tradicionalismos, a resíduos de um Brasil arcaico, afirma Telles (1999) numa aparente oposição aos autores acima referidos. Ela não nega o fato de que a sociedade brasileira carrega o peso de um passado escravagista, de uma concepção patriarcal de mando e autoridade, que se traduz em diferenças e desigualdades que “criam a figura do inferior que tem o dever da obediência, que merece o favor e proteção, mas jamais os direitos” (TELLES, 1999, p. 88). A aparente oposição de perspectiva dos autores dissolve-se quando esta esclarece o que rejeita: o uso de uma justificativa imobilizadora que conduza à naturalização da pobreza, sem levar em conta como se montou na sociedade brasileira a teia na qual um projeto de modernidade se dá simultaneamente à “incivilidade nas relações sociais”.

Enfim, quanto dos ideais franceses teria sido absorvido pela República brasileira? Carvalho (2004) não tem uma avaliação positiva a respeito. Ele afirma que a noção positivista não incluía os direitos políticos, não aceitava os partidos e nem a

democracia representativa, e pouco admitia em relação aos direitos civis e sociais. Ele afirma que “a República, ou os vitoriosos da República, fizeram (sic) muito pouco em termos de expansão de direitos civis e políticos. O que foi feito já era demanda do liberalismo imperial. Pode-se dizer que houve até retrocesso, no que se refere a direitos sociais” (p.45). Nesse sentido, Cury (2001) está de acordo e afirma que os constituintes de 1891 “foram mais radicais no seu liberalismo que seus similares europeus: os direitos sociais estão ausentes na Constituição” (p.292).

2.1 A EXPANSÃO DOS DIREITOS NO BRASIL: INVERSÃO DA PIRÂMIDE DE MARSHALL?

A categorização de Marshall (1998) para delinear os direitos civis, políticos e sociais tem sido amplamente utilizada na academia e em meios políticos. Ela, porém, não pode ser entendida como uma hierarquia de valor ou de ordem, nem como uma forma dada *a priori*. O processo de conquista e de reconhecimento de direitos, por expressarem a invenção das regras de civilidade e de sociabilidade democrática (TELLES, 1999), está em contínuo desenvolvimento, o que torna impossível pensar um formato final com certo perfil esperado. Além disso, esse processo se dá articulado a limitações econômicas e de classe que, muitas vezes, se opõem a ele (BOTTOMORE, 1998).

Negando qualquer possibilidade de tratar a questão dos direitos sob uma perspectiva evolucionista, a ênfase aqui posta está na intercomplementaridade das três dimensões sob as quais eles se apresentam. Os direitos civis, que na seqüência de Marshall são basilares, abarcam essencialmente a esfera individual. No entanto, o direito à livre expressão de idéias, o direito de ir e vir e o direito à vida trazem também uma carga social, de vida coletiva. Os direitos políticos, assim como necessitam dos direitos civis para sua expansão, oferecem aos cidadãos instrumentos de luta para o fortalecimento dos direitos civis. Com os direitos sociais não seria diferente. Eles estão emaranhados aos demais direitos, a ponto de virem a se fragilizar se os demais também se fragilizam. Os direitos civis, sociais e políticos se delineiam em graus de intensidade diferentes e em combinações específicas, em função da composição das forças políticas que estão em jogo.

É nesse sentido que Carvalho (2006) argumenta que, no Brasil, a pirâmide com os direitos civis na base e os sociais no topo, se construiu de forma invertida, se comparada à dos estudos de Marshall. Para o autor, em nosso país os direitos políticos “saíram na frente”, a partir da Independência. Até então “não existia, de verdade, um poder que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis” (p.22). A existência da escravidão e o poder concentrador das oligarquias rurais não deixavam margem para se pensarem esses direitos.

Na área dos direitos políticos, a regulamentação das eleições pela Constituição de 1824 foi um marco, mesmo que delas não pudessem participar as mulheres, os escravos, os que não professavam a religião do Estado, os menores de 25 anos, exceto os que tivessem independência econômica, os religiosos e todos os que viviam em claustros, alguns tipos de criados e aqueles que tivessem uma renda anual inferior a 100 mil réis. Também os incapacitados físicos e morais e os que cumpriam pena em prisão perdiam a possibilidade de participar das eleições primárias.

Por outro lado os limites mínimos de renda exigidos para ser votante e para ser votado (200 mil réis) eram de pouca importância, tomando-se como referência que o menor salário do serviço público era de 600 mil réis (CARVALHO, 2006). As eleições ocorriam regularmente, apenas com interrupções pontuais e em certas regiões, devido a situações específicas. No entanto, os procedimentos que eram comumente adotados afetavam profundamente o propósito de fazer delas um canal de escuta da população e fragilizavam o processo eleitoral, como a figura do cabalista que dava testemunho de que o votante tinha a renda prevista na Constituição; do fósforo que tomava a vez do eleitor que não podia comparecer, e do capanga eleitoral que protegia os partidários e amedrontava os adversários, usando até de violência se fosse conveniente.

O que estava em jogo, para Carvalho (2006, p. 33), “não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local”. Os chefes políticos faziam valer seu poder para garantir os votos que a eles interessava, estabelecendo uma relação tal com o eleitor que este se submetia à sua vontade por obediência, lealdade ou

gratidão. A promiscuidade dessas relações se agravou ainda mais quando o eleitor começou a perceber que seu voto era motivo de disputa entre grupos e poderia lhe valer alguns benefícios revertidos em dinheiro, roupas, alimentos ou animais.

Durante todo o século XIX, a precariedade com que foram sendo definidos os direitos políticos se agravava ainda mais pela existência de três elementos que significavam um empecilho ao exercício dos direitos civis: os escravos, que mesmo depois da Abolição constituíam-se como uma população sem terra e sem trabalho; a grande propriedade rural onde o coronel definia, segundo seus próprios critérios, as normas de convivência dentro de suas fronteiras, e um Estado comprometido com o poder privado (CARVALHO, 2006).

Tampouco havia a presença do Estado na promoção da assistência social. O trabalho era feito por irmandades religiosas e por algumas sociedades de auxílio mútuo, de onde originaram os sindicatos. O Estado estava proibido pela Constituição de regulamentar as relações de trabalho, o que só veio a ser possível em 1926.

Assim como as eleições, a educação brasileira estava longe de ser considerada um direito. Até o século XVIII ela era fundamentalmente uma responsabilidade da família. Apesar dos governos disponibilizarem prédios públicos e professores para os primeiros anos de estudo, as condições de funcionamento dos espaços de ensino (igrejas, casas de alunos ou dos próprios professores, prédios comerciais ou públicos, entre outros) evidenciavam o seu caráter doméstico. Essa situação permaneceu no país até o século XIX, como afirmam Faria Filho e Vidal (2000). Quanto ao ensino superior, a situação foi diversa. Com a vinda de D. João para o Brasil, a cidade do Rio de Janeiro foi contemplada com alguns cursos superiores, junto a outras iniciativas nas áreas da cultura e das ciências, para atender às demandas da corte. Mas, certamente, o acesso ao conhecimento sistematizado tinha um significado na estrutura social e, por isso mesmo, estava restrito a uma pequena parcela da população.

Somente no início do século XIX é que se firmou a necessidade de espaços específicos para o funcionamento das escolas oficiais. Com a independência política do país e sob o regime imperial ficou inscrita a gratuidade da instrução primária na

primeira Constituição brasileira, no ano de 1824. Mas o ensino gratuito por si só não viabilizou uma escola universal. A diferenciação social estava consolidada pela não inclusão dos escravos à categoria de cidadãos e pela destinação do ensino oficial aos mais pobres, uma vez que para os mais abastados a educação continuava sendo tarefa familiar. Além disso, existiam outros limites impostos não pela escola, mas pela condição de trabalhadores em que as crianças pobres se encontravam. Mas o deslocamento gradual do modelo familiar de escola para um de responsabilização do Estado, que permitisse o atendimento a um maior número de pessoas, significou também um gradual afastamento das tradições culturais e políticas próprias do espaço doméstico.

Faria Filho e Gondra (2001) tomaram a imprensa como fonte histórica para estudar o pensamento da época. Duas citações extraídas pelos autores do jornal mineiro “O Universal” mostram os argumentos que eram utilizados pelos defensores da expansão da escola pública. Na edição de 18 de julho de 1825 foi publicado o seguinte texto:

Não queremos dizer que todos os homens devam ou possam ser médicos, matemáticos, jurisconsultos, &c.,(sic) porem asseveramos, que se deve dar a todos os homens a maior massa de conhecimento possível, sem interromper as ocupações ordinárias da vida a que cada indivíduo se destina.

E mais adiante, na mesma edição, referindo-se às escolas londrinas, o articulista afirmava que ela era a alternativa das famílias mais pobres, para que os filhos ainda jovens para o trabalho não fossem deixados na vadiagem, no ócio e na depravação das ruas.

Os defensores da responsabilidade do Estado pela educação foram contrapostos por aqueles que, como os Enciclopedistas, viam na escolarização expandida, um risco à ordem social, na medida em que ela provocaria um aumento da população escolarizada. Para eles, se a educação alcançasse o que a ela era atribuída, muitos poderiam vir a se rebelar diante da condição de marginalidade social em que se encontravam e a se recusar a realizar os trabalhos mais simples.

Desse modo, a educação que era considerada pelos revolucionários franceses como uma via para a formação do cidadão da nova sociedade que florescia encontrava

limites de natureza não só material, mas ideológica, para sua realização. Nesse ponto a Revolução Francesa foi se afastando do pensamento enciclopedista ao defender o ensino público e gratuito sob a responsabilidade do Estado o que, no Brasil, só começa a ganhar magnitude no início do século XX.

Nem a obrigatoriedade do ensino elementar, introduzida pela Reforma Couto Ferraz de 1854, nem o princípio constitucional da gratuidade foram suficientes para impor uma ampliação significativa de oferta de educação aos brasileiros. O ensino secundário se consolidava como espaço da iniciativa privada e o ensino superior, progressivamente, ia se abrindo a particulares, apesar de ambos os níveis estarem subordinados a regulamentações oficiais.

Mas se gratuidade e a obrigatoriedade eram, apesar de tudo, dois princípios expressos, o primeiro na Constituição de 1824 e o segundo na posterior Lei Geral, o mesmo não se deu com o princípio revolucionário da laicidade. Pelo contrário, o Império no Brasil assumiu o catolicismo como a religião oficial, chegando mesmo a marginalizar os seguidores de outras religiões, restringindo-os aos espaços domésticos ou particulares para esse fim (Constituição de 1824, Art. 5), e impedindo-os de serem eleitos ou nomeados Deputados (Art. 95, III). Tanto o Imperador, como o seu sucessor e os Conselheiros de Estado tinham de prestar juramento de manutenção da religião católica (Arts. 103, 106 e 141). Além disso, o Imperador era o responsável pela nomeação dos bispos da Igreja e pelo provimento dos benefícios eclesiais (Art.102, II). Nesse contexto não havia, certamente, espaço para uma educação laica.

A forma pela qual foi organizado o Estado brasileiro se refletiu na organização da educação e, ao mesmo tempo, foi reflexo dela, em especial da organização escolar. Assim, com a instalação do regime republicano no Brasil, a educação elementar, até então reservada a uma pequena parcela da população e voltada para uma formação essencialmente humanista, passou a ter um papel relevante na construção da “nova” sociedade. Em toda a 1ª República, no entanto, não se registrou uma ruptura com o antigo modelo de organização oligárquica do Estado. A Constituição republicana de 1891 não expressou os princípios da gratuidade e da obrigatoriedade da escolarização primária, diferentemente das anteriores Constituição de 1824 e da Lei

Geral de 1827, ainda sob o regime imperial, o que evidenciou, segundo Cury (1997 e 2001), um retrocesso. Como a responsabilidade pela oferta de ensino primário e secundário já havia sido transferida, por Ato Adicional de 1834, para as províncias, em nome do modelo republicano de traços descentralizadores a Constituição de 1891 simplesmente “transferiu” para os Estados a atribuição dada às Províncias do Império, e nada dispôs sobre o tema.

Sob a influência do pensamento liberal e a sua defesa da liberdade individual, a obrigatoriedade escolar foi ainda questionada no século XIX, por aqueles que consideravam que a freqüência à escola deveria ser uma opção dos mais capazes, dos interessados em aprimorar a sua condição intelectual. Como afirma Cury (1997, p. 12), o espírito da Constituição Republicana expressava que “a busca da educação deveria ser um ato de virtude, de esforço do indivíduo e não uma iniciativa que fosse função do Estado. O indivíduo é que tinha de procurar escola e, só nesta medida, o Estado deveria oferecê-la”. Os defensores desse ponto de vista, à sombra do pensamento liberal de não interferência, não faziam qualquer referência às condições materiais que, em realidade, definem o acesso à educação em sociedades de classes, especialmente naquelas marcadas por uma enorme desigualdade social, como sempre foi a brasileira.

O que a Constituição de 1891 trouxe de inovador foi o princípio da laicidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, medida coerente com o projeto de República que se pretendia instaurar no país. A cidadania republicana e o Estado laico exigiam uma educação laica, não discriminatória.

A demanda da elite e das camadas médias ascendentes continuava a ser atendida no próprio ambiente familiar para o estudo das primeiras letras, nos colégios em geral religiosos, portanto, particulares para o nível posterior, e em cursos superiores, centralizados nas grandes cidades, para os estudos mais avançados.

Com o propósito de materializar o sonho positivista de uma “pátria ordeira e progressista” foram criados, a partir da última década do século XIX, os grupos escolares, em vários estados brasileiros (FARIA FILHO; VIDAL, 2000). Esse projeto conduziu à construção de prédios monumentais e permaneceu no país até as

primeiras décadas do século XX, quando começou a ser questionado por sua pequena capacidade de atendimento e por seu alto custo. Os prédios passaram a significar a elitização da educação e o desprezo para com a educação dos mais pobres. Mas essa iniciativa teve um significativo impacto na demarcação do “prédio público” como espaço privilegiado de escolarização. Contraditoriamente, a construção de espaços específicos para a escola, ao mesmo tempo em que abrigou uma educação de elite, significou também uma ruptura em relação à educação doméstica, e abriu possibilidades para a concretização de espaços públicos.

As iniciativas do Estado brasileiro do século XIX no sentido de oferecer estudos mais sistemáticos à população foram, como já dito, ações dispersas, de provimento de profissionais ou de instalações físicas que, junto a outras ações de iniciativa privada das famílias, constituíram a gênese da escola pública brasileira. Mas o ideário da Revolução Francesa foi, gradualmente, sendo absorvido e a escola universal, gratuita, obrigatória e laica foi encontrando defensores. A crença no papel central que ela desempenhava na construção do novo projeto republicano de sociedade foi se fortalecendo. Entre avanços e recuos, os quatro princípios basilares que caracterizavam a escola pública foram penetrando as discussões políticas que eram, na época, restritas a uma pequena parcela da população, aquela que podia participar e intervir em embates dessa natureza. A grande maioria dos brasileiros estava distante da vida política por sua condição, associada ou não, de analfabeto, escravo, não católico, mulher ou pobre.

Uma estrutura social de tal forma marginalizadora é, em princípio, incompatível com a idealizada sociedade republicana regida pela igualdade, liberdade e fraternidade entre os homens. Diante disso, a sociedade brasileira acabou resultando num híbrido que admitia simultaneamente valores republicanos, separação social e privilégios e, conseqüentemente, uma escola elitista e seletiva.

Mas se a escola brasileira não concretizou, nas suas primeiras décadas de existência, os princípios da universalidade, obrigatoriedade, gratuidade e laicidade, tampouco os abandonou completamente. O reconhecimento do valor social que eles traziam implícitos serviu de referência para os que lutaram por sua concretização.

Desses princípios, os que mais apresentaram possibilidades de concretização no Brasil até o final do século XIX, foram o da gratuidade e da laicidade. Respeitado o princípio de gratuidade, a freqüência às escolas oficiais não dependia de um pagamento específico. No entanto, por si só, ele não se constituiu como medida suficiente para superar as barreiras erguidas pelo disseminado trabalho infantil entre os pobres e pela insuficiência de escolas para toda a população, que dificultavam e, mesmo, impediam que todas as crianças freqüentassem a escola primária. Assim, apenas do ponto de vista formal, a gratuidade estava contemplada, pois sem que outras condições exteriores às escolas estejam também garantidas, esse princípio se torna letra morta.

O ensino oficial leigo estabelecido na Constituição de 1891 tampouco foi garantido integralmente. Mesmo diante da expressa impossibilidade de o Estado vir a financiar, sob qualquer forma, uma ação própria da Igreja Católica, as práticas cotidianas continuam até a atualidade admitindo manifestações religiosas, num claro ato de resistência à escola laica. Mas apesar de tudo isso, o esforço de separar o Estado da Igreja é significativo na constituição da República brasileira e em seu ideal de igualdade. Como afirma Cury (2001, p.279), “o caminho dessa igualdade seria, antes de tudo, a derrubada de uma discriminação, não porque provenha da religião, mas porque faz de uma religião um valor tão forte que ela deva ser erigida em ideologia oficial”.

Estranhos caminhos da cidadania brasileira, como constata Telles (1999, p. 98), “caminhos que, ao contrário das experiências clássicas conhecidas, bloqueiam os efeitos igualitários que, em princípio, as leis e os direitos deveriam produzir”. Pois exatamente onde falha a justiça social, afirma a autora, é que a lei deveria incidir com maior precisão para garantir ao cidadão as condições que lhe faltam para usufruir um direito. Esse “curto-circuito”, como Telles nomina a obstrução da dinâmica igualitária pela justiça (ou injustiça) social, acompanha toda a história da educação brasileira. Mais recentemente, a Lei de Diretrizes e Bases de 1961, ao mesmo tempo em que instituía a obrigatoriedade escolar em seu artigo 27, a anulava no parágrafo único do artigo 30, ao definir os casos em que o preceito pode deixar de ser cumprido, inclusive pelo próprio Estado: comprovação do estado de

pobreza do pai ou responsável; insuficiência de escolas; matrículas encerradas, e doença ou anomalia grave da criança.

É a destituição, a marginalidade e a desproteção, conforme Abranches, 1998. A destituição das condições de sobrevivência que conduzem ao trabalho infantil; a marginalidade pelo não acesso a condições materiais e culturais que poderiam abrir novas possibilidades, e a desproteção decorrente da negação dos direitos de cidadania.

A composição demográfica que foi se formando no sudeste e sul do país com o incremento da atividade industrial, a concentração urbana e a chegada dos imigrantes, provocaram alterações nas relações sociais que predominavam na segunda metade do século XIX. O movimento operário significou um grande avanço no campo da cidadania por terem eles lutado pelo direito de organização dos trabalhadores, pelo direito de greve, por uma legislação trabalhista que regulasse o tempo de trabalho, de descanso e de férias, e outros direitos como o seguro por acidente de trabalho e a aposentadoria. No entanto, no que se refere aos direitos políticos, as lutas se dividiam entre os que se envolviam na política clientelista: os anarquistas que negavam o envolvimento partidário, situando sua luta na esfera econômica de confronto com os patrões, e os socialistas que admitiam a luta política como meio de avançar nos seus interesses de classe (CARVALHO, 2006).

Apesar disso, muitos direitos sociais só vieram a se consolidar no Brasil a partir dos anos 30. O Estado Novo interrompeu o clima de agitação política que se alastrou pelo país em forma de diversos movimentos dispersos e desarticulados entre si, com demandas específicas, e inaugurou, em contrapartida, uma era de regulação trabalhista. Apesar dos avanços na área, muitos trabalhadores não foram, ainda, contemplados, como no caso do trabalhador rural que, na época, representava a grande maioria da população brasileira.

A incorporação dos trabalhadores na sociedade não se dava, a partir de então, pela ação sindical ou pela política independente, mas pelas leis sociais elaboradas por um governo ditatorial. Daí Carvalho (2006) concluir que, vindos dessa forma, os direitos sociais não eram vistos como tais mas, sim, como um favor ao qual os

beneficiados deviam gratidão e lealdade, resultando numa “cidadania passiva e receptora, antes que ativa e reivindicadora” (p. 126). Telles (1999) também analisou os efeitos dessa inversão: “numa sociedade tornada pública pela regulamentação estatal, a vida social será privatizada na medida em que dela é retirada a possibilidade da ação, representação e negociação dos interesses, repondo a violência nas relações civis”.

Um quadro de limitação de direitos civis e políticos, concomitante à expansão dos direitos sociais, volta a ocorrer no Brasil durante a ditadura militar, na segunda metade do século XX. O Ato Institucional nº 5 de 1968 foi o ataque definitivo ao direito à vida, à justiça, à livre expressão, à vida política. Eleições parciais continuaram existindo para alguns cargos legislativos, mas sem o embate de idéias. O exercício desse direito político, além de restrito na abrangência, foi meramente formal. Por outro lado, houve um significativo alargamento dos direitos sociais. Nos primeiros anos da década de 1970, os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos foram incorporados à Previdência Social.

Vindos pelo caminho da lei, os direitos sociais vinculados ao trabalho evidenciam a prevalência de relações verticalizadas entre sociedade e Estado e, ao invés de firmar os direitos que legaliza, acaba por destituir os trabalhadores de sua condição de cidadãos e sacramentar desigualdades, uma vez que atrela a cidadania a uma carteira de trabalho. “Nesse caso”, afirma Telles (1999, p. 92), “a universalidade da lei que garante a todos a proteção social consagra desigualdades e anula na prática os efeitos redistributivos e compensatórios que supostamente são os objetivos das políticas sociais”.

A inclusão de novos direitos não se deu apenas na área do trabalho. A educação obrigatória foi alargada de 4 para 8 anos mas, por outro lado, ficou restrita às crianças e adolescentes na faixa etária entre 7 e 14 anos. Foi eliminado o exame de admissão que separava os dois blocos que foram unificados pela extensão, o primário e o ginásial. O dualismo que tornava incompatível o ensino secundário com o ensino profissional foi rompido, e as matrículas no ensino fundamental apresentaram um aumento impressionante: de 19,5 milhões, em 1975, a 34,2 milhões em 1997, o que corresponde a uma expansão na ordem de 75,1%. E esse

aumento não se deu somente nas redes estaduais e municipais de ensino: a matrícula nas escolas particulares teve um incremento de 45,3% que, mesmo tendo sido inferior à média nacional, foi também surpreendente (MANSANO FILHO; OLIVEIRA E CAMARGO, 1999).

A ampliação da população escolarizada e do tempo de escolarização obrigatória teve o propósito declarado de sustentar o projeto desenvolvimentista que os militares tinham a intenção de implantar no país (OLIVEIRA, 2000). *Slogans* amplamente difundidos como “educação é investimento” e “educação para o desenvolvimento” retratam a distância que essa política social mantinha em relação ao reconhecimento da educação como um direito do cidadão. Sua finalidade era instrumental, e como a expansão não veio associada a outras políticas econômicas e sociais, inclusive na própria área de educação, não produziram efeitos sobre a desigualdade de renda e sobre a pobreza²⁴.

Se a educação tivesse sido tratada como um direito, teria havido uma correspondente universalização do padrão de qualidade que a escola apresentava quando fazia um atendimento restrito. A diferenciação que a expansão da escola produziu serviu, então, para confirmar a desigualdade social que a antecedia. A oferta de uma educação de “2ª classe” recria desigualdades, porque não eleva as condições de vida dos pobres, e os coloca em um lugar de não-direitos. Faz da pobreza, a “carência”; da justiça, a caridade; dos direitos, a ajuda (TELLES, 1999).

A inversão da pirâmide de Marshall, deslocando os direitos civis da base, traz alguns problemas para o exercício da cidadania. Um deles, já comentado, trata do que Carvalho (2002 e 2006) chama de “estadania”, ou seja, a forma como aqueles que não tendo os direitos civis e políticos assegurados, buscam a sua inserção na política pela porta do Estado, pela via da concessão paternalista de um ou outro governo. A aproximação necessária ao acesso a benesses é referida pelo autor como uma aproximação do Executivo, especialmente, já que aponta como um outro problema relacionado à inversão de direitos, o esvaziamento do Legislativo, uma vez que o poder centrado no Executivo dispensa a mediação da representação e,

²⁴ Cf. Abranches, 1998.

portanto, da luta política. Mas o que merece destaque no argumento do autor é que a “estadania” como prática tem sobrevivido à variação de governos e ainda permanece, mesmo que de forma mais atenuada, se comparada ao século XIX.

Relações dessa natureza favorecem também o fortalecimento de uma visão corporativa dos interesses coletivos. “Os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo”, afirma Carvalho (2006, p. 223), referindo-se à cooptação de categorias de trabalhadores pelo governo getulista. Mas essa prática tem se manifestado em outros momentos da história brasileira, inclusive após a ditadura militar, e não ocorre apenas entre os trabalhadores. O autor destaca a força das grandes corporações de banqueiros, de comerciantes e industriais revelada no período de redemocratização no país, na tentativa de preservar e de ampliar seus privilégios.

O argumento da inversão da pirâmide de Marshall, desenvolvido por Carvalho, não pode, contudo, ser considerado como uma apologia dos direitos civis na base e dos direitos sociais no topo. A ênfase do autor está na imprevisibilidade e na variabilidade que cercam o processo de constituição de direitos.

A fragilidade dos direitos sociais no Brasil nos fala da também frágil vida política, da livre expressão de idéias e da organização que, se mais fortalecidas, poderiam servir-lhes de sustentação. As atuais dificuldades de acesso à justiça e a falta de segurança individual afetam principalmente os moradores das periferias dos grandes centros urbanos e, indiretamente, os moradores de bairros onde há a presença de serviços públicos. A tortura e o racismo, apesar de serem considerados hoje como crimes inafiançáveis, ainda ocorrem com freqüência, ao lado de outras práticas de intimidação. Essas são apenas algumas evidências do quanto ainda há para se conquistar no plano dos direitos civis no país. Por outro lado, uma pesquisa realizada no Rio de Janeiro em 1997, citada por Carvalho (2006), aponta a educação como o fator que melhor explica o comportamento das pessoas quanto ao exercício dos direitos civis e políticos.

Os anos que antecederam e sucederam às ditaduras do século XX, tanto a civil quanto a militar, foram tempos de ampliação dos direitos políticos, nos quais a

participação teve um lugar de destaque. A participação, na perspectiva cidadã, é concebida como “uma intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública” (GOHN, 2003, p. 19).

No curto espaço de tempo entre 1945 e 1964, a participação foi redescoberta no país ante a retomada da vida política. As eleições foram restabelecidas para todos os cargos após a ditadura getulista, os partidos políticos voltaram a atuar regularmente, exceto o Partido Comunista, que não teve permissão de registro, e as oligarquias rurais já não detinham o poder político como no passado. A Constituição Federal de 1946 foi elaborada por uma Assembléia Constituinte. Mesmo com o retorno de Vargas como presidente eleito, em 1950, houve enfrentamento de forças políticas à sua direita e à sua esquerda. Foram anos de grandes manifestações civis e militares. Assim, os direitos civis estavam também, em certa medida, podendo ser concretizados.

Mais uma vez, como havia acontecido em 1937, o avanço na participação política foi interrompido pelo golpe de Estado de 1964. De novo, os direitos civis e políticos que se fortaleciam foram neutralizados, e a ação governamental centrou-se na definição legal de direitos sociais.

Ainda sob o regime militar, no final dos anos de 1970, verificou-se uma proliferação de movimentos sociais nas cidades. Entendidos como “ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam formas da população se organizar e expandir suas demandas” (GOHN, 2003, p. 13), os movimentos sociais foram os mecanismos de participação e interlocução mais significativos, tendo tido um grande impacto no processo de redemocratização do país.

Os movimentos sociais se formaram no âmbito da sociedade civil a partir de interesses e necessidades que, a princípio, afetavam poucas pessoas mas que, por sua gradual amplitude e pela duração de suas demandas, se conectaram com outras que, compartilhando ou não dos mesmos propósitos, foram afetados por sua ação a ponto de terem que, necessariamente, ser reconhecidos. Nesse sentido, aqueles movimentos sociais se constituíram como espaços públicos.

Diante dos argumentos de que as experiências de alternativas democráticas daquela época foram fragmentárias e descontínuas, de que as conquistas eram incertas e insuficientes para quebrar corporativismos e práticas clientelistas, e de que propunham soluções pontuais e particularizadas muito aquém do que a “tragédia social” exigia, Telles (1999) reconhece ambivalências e contradições no interior dos movimentos sociais, mas reconhece neles, também, a capacidade de inventar a história, nomeando e formulando o desafio que têm à frente. O que essas experiências colocam como questão e problema, destaca a autora, “é a possibilidade de que, nesse país, se construa uma noção de bem público, de coisa pública e de responsabilidade pública que tenham como medida os direitos de todos” (p. 159).

Em síntese, entre avanços e retrocessos, a cidadania brasileira vem se delineando ao longo de quase dois séculos. Direitos sociais, políticos e civis vêm e vão, se fragilizam e se fortalecem, se universalizam e se particularizam, convivem e se excluem, num cenário de persistente desigualdade social que permanece intocada por essa dinâmica.

2.2 A CONFIGURAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA DO SÉCULO XX

Como já referido, a história do Brasil do século XX foi recortada por períodos de vigorosa vida política, quando alguns direitos civis puderam ser exercidos, e por períodos ditatoriais em que direitos políticos e civis foram suprimidos e os direitos sociais ganharam destaque. Em especial nos intervalos em que a democracia teve espaço, os debates em torno da educação ganharam importância fundamental para firmar um conceito de escola pública.

2.2.1 O significado da escola pública nos anos 30

O clima de intensa vida política das primeiras décadas do século XX propiciou o aparecimento de intensas discussões em torno da educação, como nunca tinha sido

visto no Brasil. As deficiências da educação no país vieram à tona e muitas alternativas para seu enfrentamento foram apontadas nas várias publicações que circularam sobre o tema.

O modelo federativo que acabava de ser implantado foi, segundo Cury (2001), o resultado do embate entre os positivistas ortodoxos e os democratas liberais. A tensão entre “unionismo” e descentralização foi resolvida de forma conciliatória, de modo que permaneceu um centro unitário e as ex-províncias se constituíram em estados.

De todo o modo, não houve nem uma descentralização absoluta e nem um unitarismo disfarçado. Do ponto de vista jurídico e político era claro que aos estados competia assumir os ônus decorrentes dessa prerrogativa. Entre esses ônus estava a instrução pública (p.165).

Ficava, então, “formalmente adstrita à competência estadual os encargos da administração do acesso aos bens sociais mínimos para o usufruto da cidadania” (p.166) dentre eles, a educação.

Diante dessa nova atribuição, vários estados implementaram reformas educacionais. Mas a tensão entre “unionismo” e descentralização emergia diante da fragilidade e da pouca representatividade que tinham no contexto nacional, tão mais amplo e diversificado.

A Associação Brasileira de Educação – ABE, por sua vez, reuniu um grupo de educadores identificados pela preocupação com a questão educacional e pelo interesse em organizar um movimento reivindicatório junto ao poder público e outros educadores. A Reforma Francisco Campos foi a resposta por parte do governo central a esse impasse, ao apresentar a organização da estrutura educacional do país e imprimir nela um princípio de organicidade.

A variedade de tendências expressa nessas manifestações serviram, na avaliação de Romanelli (2000), para colocar na ordem do dia os problemas que a educação apresentava e promover o diálogo entre reformadores, educadores, políticos e o poder público.

Uma das reuniões da ABE, a Conferência Nacional de Educação, foi o ponto de partida para a redação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1994a). Segundo o pensamento veiculado por esse documento, a principal causa do estado de fragmentação e desarticulação no qual se encontrava a educação pública situava-se na própria educação. Faltava a ela uma determinação de sua finalidade nos aspectos filosófico e social e uma aplicação dos métodos científicos para solucionar os seus problemas. O documento expressava, desse modo, uma reação ao que chamou de “empirismo dominante” que, desde os anos 20, transferia os problemas educacionais “do terreno administrativo para os planos político-sociais”.

Localizada a origem do problema, foi possível a idealização de um projeto educacional de grande envergadura que viesse a atender às necessidades de constituição de uma nova sociedade. A reforma projetada teria, assim, vigor suficiente para causar um impacto significativo na estrutura política e social do país e vir a ser seu “músculo central”.

Nos termos do Manifesto de 1932, a educação integral, como direito de cada indivíduo, demanda que o Estado não só a reconheça, mas assuma o dever de considerá-la como função social e eminentemente pública, e de realizá-la “com a cooperação de todas as instituições sociais”. Com isso, o documento afirma a imprescindibilidade da família na tarefa de educar e admite a organização de escolas privadas, uma vez que o Estado *ainda* (grifo nosso) não estava em condições de assumi-la com exclusividade. Assim, as expressões “escola oficial” e “escola pública” são usadas no sentido da escola estatal mantida pelo Estado.

O reconhecimento da educação como um direito teve, sem dúvida, um significado especial num contexto em que mais da metade de toda a população do país era analfabeta, sem acesso à escola²⁵. O direito à educação só teria limites nas aptidões educacionais próprias de cada indivíduo e após o recrutamento de todos, independentemente da origem econômica e social, formar-se-ia uma “hierarquia democrática pela hierarquia das capacidades”. Daí ser necessária uma escola única, à qual toda a população tivesse acesso, de modo a desenvolver cada indivíduo até o

²⁵ Conforme dados do IBGE 69,9% da população brasileira com mais de 15 anos era analfabeta em 1920, e 56,2% em 1940. (ROMANELLI, 2000, p. 62).

máximo de suas potencialidades. Nesse sentido, a escola primária do Manifesto identifica-se com a escola universal que estava até então, no Brasil, relegada ao esquecimento. Segundo Gandini (1980) esse projeto de sociedade igualitária apenas substituía uma elitização *a priori*, produzida pelas condições precárias de vida que negavam o acesso à escola à maior parte da população brasileira e pela ausência do poder público na oferta de escolas em quantidade suficiente para todos, por uma elitização *a posteriori*, pela qual o critério se altera para a capacidade individual, mas que não exclui da seleção, por si só, os elementos sociais que também nela interferem. De fato, a escola única pensada pelo Manifesto não conduz à sociedade igualitária e sequer altera as condições de marginalidade no usufruto dos benefícios do progresso, como argumenta Abranches (1998). Mas, colocada ao alcance de todos a escola traz, certamente, novos dados para a luta contra a desigualdade, pela potencialidade de vir a se constituir como um espaço público.

Num esforço para retomar os princípios originários da escola pública, o Manifesto assume também a defesa da gratuidade como condição de uma escola universal e obrigatória até os 18 anos, “idade conciliável com o trabalho produtivo”. Mas não há qualquer referência às dificuldades, já conhecidas, para concretizar esse princípio numa sociedade em que as crianças realizam trabalhos de todo o tipo, como forma de assegurar sua subsistência.

O princípio da laicidade da educação pública também está presente no documento, com o propósito de respeitar a “integridade da personalidade em formação”.

A esses princípios já conhecidos, o Manifesto agrega o da co-educação. Partindo do pressuposto de que nenhuma diferenciação pode ser feita entre os indivíduos a não ser pela capacidade natural de cada um, a defesa da educação de homens e mulheres, sem distinção, está perfeitamente coerente. Esse princípio rompeu com a barreira à escolarização feminina que se impunha na época e contribuiu significativamente para a universalização da educação.

No entanto, o documento não tem a mesma objetividade quando se trata de conceituar a democracia. Ela se apresenta de uma forma vaga e emblemática, e, ao admitir algumas dificuldades que o “plano de reconstrução educacional” teria a

enfrentar, acaba por expressar o tipo de relação verticalizada que toma como suposto. Está declarado que

é preciso, certamente, tempo para que as camadas mais profundas do magistério e da sociedade em geral sejam tocadas pelas doutrinas novas e seja esse contato bastante penetrante e fecundo para lhe modificar os pontos de vista e as atitudes em face do problema educacional [...] (MANIFESTO, 1994a p. 76).

Em tal afirmativa, os professores não são considerados como participantes ativos da construção histórica da educação, mas apenas como seus executores passivos, independentemente das questões que tenham a expor. Desse modo, a democracia de que trata, parece esvaziada e limitada a seus procedimentos formais já que toda a população deverá ser beneficiada pelo plano. Nessa perspectiva, fica também esvaziada a noção de cidadania, pois o direito à educação exaltado no Manifesto continua sendo uma dádiva, não mais como uma condição oferecida a alguns, como era a prática, mas a todos, porém do mesmo modo resultante de uma decisão superior, supostamente conhecedora das expectativas dos agraciados.

A obra de Anísio Teixeira que, como um dos signatários do Manifesto, pôde trazer mais elementos a respeito da perspectiva sob a qual a democracia estava sendo pensada, é leitura obrigatória para o tema em estudo. O autor apresenta em seu livro “Em marcha para a democracia”, escrito em 1934, uma análise comparativa do pensamento de dois estudiosos de seu tempo: John Dewey e Walter Lippmann. Apesar da forte influência que recebeu de Dewey, Teixeira expressa uma clara divergência em relação aos conceitos de democracia, como regime de ampla participação e de público como expressão de uma sociedade democrática. Para que um cidadão venha a participar tão intensamente, argumenta, é necessário que ele seja “dotado de conhecimentos enciclopédicos, de uma candidez virginal de consciência e um interesse espantoso nas coisas públicas” (TEIXEIRA, 1934, p. 24). Esse cidadão “omnicompetente” e “omniinteressado” é um mito, afirma. Não há como, numa sociedade industrial, um cidadão ter conhecimento de todos os assuntos e se interessar igualmente por todos. Para ele, os indivíduos são, a princípio, ignorantes, desinteressados pelos negócios públicos, preconceituosos, emotivos e voltados para seus interesses particulares, condições inadequadas,

portanto, ao trato de questões de interesse coletivo²⁶. Mas se Anísio Teixeira admite compartilhar com Dewey a idéia de que o processo de organização de um público se dá em função da capacidade que tem a sociedade de reconhecer e expressar suas necessidades, sua discordância se expressa pela identificação que faz da escola pública com a escola mantida pelo Estado, diferentemente daquele autor, que o tomava como um aparato que se constitui a partir de um público que se organiza e o põe a seu serviço.

Diante da crítica que assume quanto a Dewey, Anísio Teixeira recorre a Lippmann, por considerar seu plano mais “realizável”. Afirmando que não existe o todo a que chamam de sociedade, Lippmann reconhece simplesmente indivíduos e grupos de indivíduos associados de formas variadas, aos quais o progresso tecnológico teria determinado complexidades inacessíveis ao leigo. Essa complexidade só pode ser percebida por aqueles que possuam os instrumentos de precisão e análise, ou seja, pelo especialista. O autor desconsidera o caráter político da cidadania ao afirmar que o especialista ou o técnico vêm substituir o cidadão de outras teorias.

Devido à ininteligibilidade dos serviços públicos para um cidadão comum, o público é, nessa perspectiva, simplesmente, o espectador. Cabe a ele apenas utilizar em suas decisões os critérios achados pelos investigadores políticos e sociais. Um espectador “surdo” mas “vigilante”, que cede seu papel ativo para um especialista, por acreditar que somente este dispõe de instrumental científico para “descobrir e organizar os fatos, sobre eles construir sua hipótese e oferecê-la ao homem de ação para ser experimentada. Esse é o plano de trabalho dos especialistas dos laboratórios industriais, e outro não poderia ser o do investigador social”, afirma Teixeira (1934, p. 41).

Como esse espectador sofre as conseqüências da orientação política do seu governo, deve intervir nos negócios públicos, mas uma intervenção para “apoiar os que estiverem **por cima**, si as cousas vão bem e apoiar os que estão **por baixo** si

²⁶ “O cidadão moderno é, com relação a mais de noventa por cento dos problemas de sua sociedade, um perfeito **ignorante**; em virtude disto e porque muitos outros problemas relativos à sua profissão, ao seu trabalho, aos seus gostos, o ocupam e o absorvem, é a maior parte das vezes, perfeitamente **desinteressado** dos negócios públicos; e, por ultimo, se se sentir forçado a dar a sua opinião sobre os mesmos, a subordinará aos seus preconceitos, às suas emoções ou aos seus interesses privados, e não aos sagrados e impessoais interesses coletivos” (TEIXEIRA, 1934, p. 24).

as cousas lhe parecem que vão mal (sic.)” (TEIXEIRA, 1934, p.11). Assim deve se expressar a opinião pública.

Pela defesa do cultivo da inteligência e da formação de uma elite técnica com o propósito de colocar o país em condições de igualdade na competição econômica mundial, Gandini (1980) situa Anísio Teixeira como um dos precursores do pensamento tecnocrático no Brasil tendo, com isso, promovido o aumento do quadro burocrático, do grau de burocratização e do grau de controle sobre os professores, os alunos e os inspetores. Sem dúvida, esse pensamento foi dominante, não só na área educacional, por quase todo o século XX, só vindo a ser questionado nas suas últimas duas décadas. Há que se considerar, no entanto, que Anísio Teixeira era parte de um grande movimento que se deu no país na década de 1930, com o propósito de adotar procedimentos burocráticos em todas as instâncias, como forma de modernizar a sociedade e superar o patrimonialismo que ainda prevalecia.

Outro argumento que atrai Anísio Teixeira é o da constatação da impossibilidade de o legislativo agir “com senso, com oportunidade e com eficiência” (1934, p. 28) já que também ele, como o cidadão, não entende dos assuntos públicos.

O autor se declara, então, seduzido pela simplicidade do plano de Lippmann e afirma que “o público de hoje tem mais que fazer do que estar imaginando problemas políticos” (TEIXEIRA, 1934, p. 27).

Em síntese, dois anos após a publicação do Manifesto de 1932, Anísio Teixeira expõe detidamente a democracia que defende. É uma democracia que se resume ao ato de votar periodicamente²⁷; que rejeita a virtude cívica como um valor regulador da sociedade; que reduz o cidadão a um espectador passivo e submisso ao especialista; que desprestigia o cidadão, rotulando-o de incapaz e desinteressado

²⁷ “O mundo age, hoje, em uma esfera de influencias remotas e invisíveis. Nossa atenção não pode ultrapassar o estreitíssimo raio de nosso possível conhecimento e de nossas possíveis observações. E ahí está o segredo da fallencia do governo do povo pelo povo, isto é, a impossibilidade ‘de transcender de sua experiencia casual e dos seus preconceitos’, a não ser que ‘inventassemos, criassemos e organizassemos uma machina de conhecimento’ para o seu uso” (sic.). (TEIXEIRA, 1934, p.13).

E ainda: “Não são os ‘dogmas’ da democracia nem os ‘dogmas’ de Marx, que estão construindo a sociedade do futuro” (TEIXEIRA, 1934, p.14).

de participar de forma ativa; e que esvazia a função legislativa, concentrando poder e reduzindo o sentido político das relações sociais. Em publicações posteriores, a partir do final da década de 1950, Teixeira redefine os termos nos quais situa a democracia desejada para o país. A nova abordagem do autor a respeito do tema será discutida no item subsequente.

Enfim, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova expressa uma concepção de democracia e de cidadania produzidas no contexto dos anos de 1930, nos quais os direitos políticos e civis estavam, dentro de certos limites, sendo respeitados. A Constituição de 1934 foi elaborada por uma Assembléia Nacional Constituinte e reflete o clima democrático da época, como por exemplo, a liberdade de pensamento sem censura; a possibilidade de denúncia de abuso de autoridade; direitos sociais como o salário mínimo, o trabalho diário não superior a 8 horas, férias remuneradas, proibição do trabalho para menores de 14 anos, licença maternidade e outros; a adoção de medidas de controle do poder executivo pelo poder legislativo, entre elas, o exame e julgamento das contas da Presidência imputando-lhe penalidades caso não as apresentasse; a inviolabilidade dos Deputados pelas opiniões, palavras e votos; a convocação de qualquer Ministro de Estado para prestar informações, sob pena de ter que responder por crime de responsabilidade caso não comparecesse.

Os signatários do Manifesto de 1932 usufruíram, então, o direito da livre expressão de idéias, mesmo sendo discordantes das idéias dominantes. Mas não seria adequado, no entanto, afirmar que o movimento que o gerou tenha se constituído como um público, pois apesar de ter tido uma amplitude talvez maior do que seus próprios signatários pudessem imaginar, o Manifesto ficou restrito a um pequeno grupo de pessoas especialistas onde uma participação mais ampliada não teve espaço.

2.2.2 Os embates em torno da escola pública no pós 2ª guerra mundial

A Constituição Federal de 1946 retratou o clima do pós II Guerra, quando a democracia era questão central nos países ocidentais. Ela teve uma marca

democrático-liberal muito próxima da Constituição de 1934. Isso não significou, no entanto, que o clima no Brasil fosse de total abertura política. Pelo contrário, a guerra fria entre os Estados Unidos e a União Soviética repercutiu aqui em forma de intolerância aos partidos de esquerda.

Na área econômica, o projeto de industrialização do governo Kubitschek (1956-1961) redefiniu o papel do Estado, associando-o ao capital privado internacional. A indústria brasileira a ele também se associou como estratégia de sobrevivência e foi se ajustando aos novos padrões de consumo, com suas diferenciações entre o perfil de demanda das massas e de uma pequena parcela da população (XAVIER, 1990).

O desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro, que produziu uma significativa concentração de renda e a conseqüente marginalização política e econômica da maioria dos brasileiros refletiu no sistema escolar que, por sua vez, confirmou a marginalização, também, no que se referia ao acesso a bens culturais.

Foi nesse contexto de restrito mas possível gozo de direitos civis e políticos, que se iniciaram os debates em torno de uma lei de diretrizes e bases para regulamentar a educação escolar em todo o país. A partir da Constituição Federal de 1946 teve início um processo de elaboração, pela constituição de uma Comissão pelo Ministério de Educação e Cultura que resultou num anteprojeto apresentado à Câmara Federal, em 1948. A proposta do Ministério continha, entre outros, os princípios do direito à educação; da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário; da gratuidade nas escolas públicas de todos os níveis; da regulação dos deveres do Estado; da autonomia administrativa, didática e financeira das Universidades; do concurso público para o magistério; e da fiscalização e controle das escolas privadas pelos poderes públicos (ROMANELLI, 2000). Nota-se nesse anteprojeto o propósito de ampliar o conceito de educação pública para além da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino, indicando também procedimentos para conferir maior autonomia à gestão das universidades, para desfazer a base clientelista na composição do quadro de professores e para firmar a condição da escola privada como concessão do Estado.

Após uma polêmica inicial travada entre centralização/descentralização, ainda não superada, logo o debate em torno do texto legal se deslocou para uma outra tensão,

a escola pública e a escola particular²⁸, em decorrência de substitutivos apresentados pelo então Deputado Carlos Lacerda. O que foi apresentado em 1959 estava centrado na “liberdade de ensino”, aí entendida como sendo a educação um direito da família; a escola, um prolongamento da família; o Estado com a responsabilidade de oferecer suprimentos para a oferta com recursos técnicos e financeiros para a iniciativa privada ou para o ensino oficial gratuito ou de contribuição reduzida; a oferta de condições iguais às escolas oficiais e particulares e a representação das instituições educacionais particulares nos órgãos de direção do ensino.

A reação foi imediata. Deu-se, então, nessa ocasião, a retomada da disputa que marcou a educação no início do século XX, com a redação do Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados (1994b), que teve como propósito divulgar a argumentação dos que defendiam a escola pública e que contou com o apoio de muitos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932. No entanto, o Manifesto de julho de 1959 foi mais ampliado por ter reunido 189 assinaturas e também por ter tido a adesão de estudantes e sindicalistas, além de profissionais da educação e de intelectuais.

O “tom” do documento expressou com veemência a tendência política do redator Fernando de Azevedo, apesar de reunir pessoas com tendências políticas muito diversas. Estavam todas elas, no entanto, agregadas em torno da causa da escola pública, obrigatória e gratuita como elemento fundamental na construção de uma nova sociedade. Uma diversidade, segundo esse Manifesto, foi possível “pois, em primeiro lugar, já por várias vezes, a direita e a esquerda se aliaram na defesa da escola pública e, em segundo lugar, não falamos em partidos, mas sob a inspiração e em defesa daqueles princípios” (MANIFESTO, 1994b, p. 147)²⁹. No entanto,

²⁸ Escola particular é a expressão que passa a ser usada para designar a escola mantida pela iniciativa privada.

²⁹ Florestan Fernandes (1966) assim se colocou diante da questão. “Pois bem, nenhum de nós deu precedência às suas convicções íntimas sobre o objetivo comum. Limitamo-nos a defender idéias e princípios que deixaram de ser matéria de discussão política nos países adiantados. Tudo se passa como se o Brasil retrocedesse quase dois séculos, em relação à história contemporânea daqueles países, e como se fôssemos forçados a defender, com unhas e dentes, os valores da Revolução Francesa! É uma situação que seria cômica, se não fôssem as conseqüências graves que dela poderão advir. A nossa posição pessoal pesa-nos como incômoda. Apesar de socialista, somos forçados a fazer a apologia de medidas que nada têm a ver com o socialismo e que são, sob certos aspectos, retrógradas. Coisa análoga ocorre com outros companheiros, por diferentes motivos.

apesar do tom genérico presente em sua quase totalidade,³⁰ o texto contém afirmativas do tipo “Ora, somos, todos os que assinamos, fiéis aos mesmos altos valores da tradição liberal” (p. 147).

Menos de um mês após a publicação do Manifesto dos Educadores, em 01 de julho de 1959, outro, em tom de réplica ao anterior, foi subscrito por professores, educadores, militantes e intelectuais: o Manifesto sobre as Bases da Educação que expressou a defesa da iniciativa privada em educação, ou seja, os direitos da família e da Igreja. Buffa (1979, p. 41) transcreveu parte do Manifesto que foi publicado no jornal Estado de São Paulo no dia 26 de julho de 1959:

As duas concepções que disputam o predomínio sobre a educação, o liberalismo agnóstico e o totalitarismo ateu e que acabam por se aliar contra uma terceira: a humanística e a democrática. [...a primeira] desinteressa-se da pessoa humana e se fixa no indivíduo. [...a segunda] toma o indivíduo como instrumento da coletividade, cujos interesses são encarnados pelo Estado, isto é, pela facção que o empolga.

A crítica ao Manifesto de 1959 era dirigida tanto a liberais quanto a socialistas por estarem, apesar das diferenças ideológicas, aliados naquele momento, em defesa da escola laica e mantida pelo Estado.

Assim, num clima de amplo debate, surgiu um movimento em defesa da escola pública brasileira que ganhou força durante a elaboração da lei de Diretrizes e Bases da Educação. A Campanha de Defesa da Escola Pública, constituída em 1960, trouxe à tona a polêmica entre escola pública e escola privada, e debateu o papel do Estado como articulador da educação nacional.

Como estratégia, o movimento ampliou as discussões, expandiu-se e foi divulgado por diversas regiões do país por meio de textos escritos, conferências, comícios e reuniões, e se consolidou pelo interesse de conquistar adesões, coordenar outros movimentos em todos os âmbitos (local, municipal, estadual ou nacional) e formar literatura sobre os problemas educacionais, como fonte de esclarecimento

Pusemos acima de tudo certas reivindicações que são essenciais para a ordem democrática no Brasil” (sic.) (p.427).

³⁰ “Mas a educação pública por que nos batemos, ontem e hoje, é a educação fundada em princípios e sob a inspiração de ideais democráticos” (MANIFESTO, 1994b, p. 154).

(FERNANDES, 1966). Nesse sentido, a participação do sociólogo Florestan Fernandes foi de extrema importância para evidenciar as semelhanças e as diferenças de projeto dos seus signatários.

Desse modo, a Campanha criou condições para que uma parte da população, até então alijada de debates na esfera política, pudesse não só ter acesso a eles como também fazer parte deles, o que contribuiu para imprimir um caráter público ao movimento.

A Campanha foi não apenas um meio de análise e crítica ao projeto de lei de diretrizes e bases mas teve, essencialmente, um caráter positivo na medida em que apontou alternativas de uma política educacional diferenciada. A crença no poder da educação para provocar transformações econômicas e sociais de ampla abrangência sustentava o movimento. Segundo Florestan Fernandes a Campanha

tornou-se, com notável rapidez, um movimento de responsabilidade cívica, que propunha à nação os problemas educacionais que temos que enfrentar e resolver, se quisermos sair da posição de povo atrasado, subdesenvolvido e dependente (FERNANDES, 1966, p. 348).

O autor continua, justificando a oposição radical ao projeto de diretrizes e bases pelo fato deste ter permanecido neutro diante da enorme tarefa que tinha a educação a cumprir para construir uma nova sociedade:

Temos de voltar, corajosamente, as costas para o passado, e introduzir em nosso meio novas técnicas e práticas educacionais, mais consistentes com a modernização da tecnologia e da economia, com a democratização de garantias sociais e do poder político ou com a própria dinâmica da sociedade de classes. [...] Será inútil falar em fórmulas mágicas, como “desenvolvimento econômico”, “progresso social” ou “democracia”, enquanto não se substituir o sistema educacional que possuímos, montado para elites, por um sistema educacional aberto a todos, capaz de preparar o homem para uma sociedade na qual o trabalho é uma fonte de dignificação da pessoa, e todos aspiram à liberdade, à igualdade de oportunidade e à segurança social (FERNANDES, 1966, p. 349).

Esse escrito expressa bem o contexto de euforia desenvolvimentista que vinha se consolidando desde os anos de 1930 no Brasil. A educação era considerada o meio de romper com o subdesenvolvimento e a dependência. Essa perspectiva era válida tanto para os liberais que apostavam no desenvolvimento como forma de garantir

uma progressão no processo de acumulação, quanto para socialistas como Florestan Fernandes, que tinham como propósito a construção de uma nova sociedade assentada sobre outras bases econômicas. A educação, quando universalizada, viria, para uns, viabilizar força de trabalho preparada para responder às demandas de uma indústria crescente e, para outros, a formação de um novo homem capaz de enfrentar os desafios que decorreriam da superação do capitalismo. Para ambas perspectivas, a escola pública, identificada com a escola estatal, tinha lugar de destaque, pois importava a garantia de acesso a todos o que, num país de tamanha desigualdade social como o Brasil, só seria possível com a presença do Estado.

Aí se fundou o embate com a outra corrente que demandava a ampliação do ensino privado. Um dos objetivos declarados da Campanha era impedir que o Estado Democrático continuasse prisioneiro de interesses particulares na esfera da educação. Apesar de terem sido acusados de serem defensores do monopólio da educação pelo Estado, aqueles que aderiram à Campanha não puseram em discussão a coexistência da escola privada com a escola pública, mesmo porque aquela já estava assegurada pela Constituição Federal. Tratava-se, sim, de marcar a primazia do público sobre o privado, o que está muito bem firmado em texto que trata da competência das escolas:

1. organizar-se de modo a corresponder à estrutura e aos valores do Estado democrático, sem tornar-se “instrumento” dos interesses econômicos, políticos ou sociais de nenhuma camada da coletividade, qualquer que seja sua posição na estrutura de poder da Nação;
2. formar o homem segundo o modelo da personalidade democrática que exprime e na qual se assenta a vitalidade do estilo democrático de vida;
3. incentivar e universalizar identificações que promovam consenso através da participação responsável de cada um e de todos nos assuntos de interesse coletivo (FERNANDES, 1966, p. 412).

Essas palavras expressam a dimensão participativa contida no conceito de democracia, como condição para a formação do homem integral, do ser social. Para o autor

[...] nenhuma Democracia conseguirá sucesso se não abolir, progressivamente, os fatores materiais da desigualdade social e as condições morais da alienação do homem. [...] A educação possui dupla significação nesse processo. De um lado, ajusta o horizonte cultural do homem às exigências materiais e morais da ordem social democrática. Prepara-o, em resumo, para entender e desejar a ordem social democrática e seu aperfeiçoamento contínuo. De outro, serve como um poderoso instrumento de correção paulatina da distribuição desigual da riqueza, do poder e da cultura. Por seu intermédio é que o homem adquire a capacidade para realizar a árdua transição do mundo pré-democrático para uma sociedade democrática. Aprende a usar, melhorar e a legitimar tôdas as formas de distribuição eqüitativa das oportunidades essenciais à formação e ao pleno desenvolvimento da personalidade, a começar pelas oportunidades educacionais. (sic.) (FERNANDES, 1966, p.437).

Anísio Teixeira, também signatário deste Manifesto, reformula seu conceito a respeito da democracia e em suas obras, a partir da década de 1950 ³¹, já não se observa mais a sedução que Lippmann havia exercido sobre ele nos anos de 1930. Agora a democracia se apresenta para o autor sob a forma de igualdade de oportunidades, ainda vinculada, em linha direta, ao desenvolvimento científico. A escola continua tendo centralidade em sua obra, assim como o projeto de fazer da escola um instrumento a serviço do desenvolvimento do país e da escola uma medida para igualar as oportunidades, apesar das gritantes desigualdades sociais.

Em “A educação não é privilégio” o autor agrega mais uma responsabilidade à escola: a formação de indivíduos cidadãos quanto aos valores adequados a uma sociedade democrática. Ele escreve que

a escola pública, comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras, para que, na ordem capitalista, o trabalho (não se trata, com efeito, de nenhuma doutrina socialista, mas do melhor capitalismo) não se conservasse servil, submisso e degradado, mas igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos (TEIXEIRA, 1977, p. 54).

Ele continua, afirmando a necessidade da existência da escola pública e dos sindicatos livres para a sobrevivência do capitalismo, pois ambos são instrumentos contra a desigualdade excessiva que esse modo de produção pode provocar quando essas duas instituições estão ausentes. Agora a submissão e a servidão são consideradas indesejáveis ao exercício dos direitos.

³¹ “A educação e a crise brasileira” de 1956; “A educação não é privilégio” de 1957 e “Educação é um direito” de 1967.

Na mesma obra, mais adiante, Anísio Teixeira trata de outras capacidades, além das “três técnicas básicas da vida civilizada” – ler, escrever e contar -, que devem ser preocupação da educação comum:

hábitos de competência executiva, ou seja, eficiência de ação; hábitos de sociabilidade, ou seja, interesse na companhia de outros, para o trabalho ou o recreio; hábitos de gosto, ou seja, de apreciação da excelência de certas realizações humanas (arte); hábitos de pensamento e reflexão (método intelectual) e sensibilidade de consciência para os direitos e reclamos seus e de outrem (TEIXEIRA, 1977, p. 78).

A educação comum poderia, segundo o autor, ser realizada em uma escola privada. “Não advogamos o monopólio da educação pelo Estado, mas julgamos que todos têm direitos à educação pública, e somente os que o quiserem é que poderão procurar a educação privada”, afirma Teixeira (1977, p. 72). Sem analisar os fatores que definem a “escolha” da escola em uma sociedade desigual como a brasileira, o autor vê a coexistência da escola pública com a privada como uma “competitividade saudável”. No entanto, ao mesmo tempo, reconhece que sendo o Brasil um país marcado pelo “espírito de classe” e pelo “privilégio”, somente a escola pública poderia criar um ambiente verdadeiramente democrático, onde todos teriam um programa de formação comum e, “num clima de amizade e camaradagem” as diferenças de classe e os preconceitos não encontrariam espaço de manifestação. Desse modo, a escola pública existe não apenas pelo fato de ser cara e dispendiosa, o que justifica sua manutenção pelo Estado, mas também porque representa um interesse público. “É a sociedade como um todo que, mais do que qualquer outro grupo, estará interessada na formação do cidadão, do membro desse corpo social extremamente complexo e plural em que ela se transformou” (TEIXEIRA, 1968a, p. 35).

A contradição contida na tentativa de compatibilizar a escola privada, de acesso restrito, ao propósito de uma escola universal pode ser compreendida como uma forma de não conflitar com a Igreja Católica que, na época, mantinha grande parte das escolas privadas, o que pode explicar também o pouco interesse do Manifesto de 1959 na defesa de uma educação laica.

Mesmo que nessas obras mais recentes Anísio Teixeira tenha manifestado o interesse de que a escola viesse a formar hábitos de convivência entre indivíduos de classes sociais distintas, a democracia se mantém dentro de limites ainda muito restritos quando trata dos mecanismos para sua concretização no âmbito escolar. Na indicação à constituição de Conselhos Escolares e Conselhos Estaduais, por exemplo, o autor coloca mais ênfase na questão da descentralização do que na democratização das relações no interior da escola. Os Conselhos Escolares teriam, de acordo com sua proposta, a função de administrar a instituição, inclusive o Fundo Escolar Municipal, onde estariam concentrados os recursos financeiros disponíveis para a manutenção da rede escolar. Mas os Conselhos seriam leigos, compostos por “homens e mulheres de espírito público” e esse seria o único critério para o recrutamento de seus membros. O autor refere-se a eles como fontes de “fertilização mútua de idéias leigas e profissionais”, da “tradição conservadora e modernas necessidades” e que gozariam de “máxima autonomia” para que pudessem se tornar responsáveis diante da comunidade local que, numa relação recíproca, se responsabilizaria pelas escolas (TEIXEIRA, 1957 e 1968a).

Mas a adoção de algumas medidas relacionadas ao Conselho local resulta em significativa redução da propalada autonomia, provocada dentro mesmo de seu âmbito de ação. Uma delas refere-se ao procedimento adotado para sua composição. Da primeira nomeação, logo após sua constituição, os Conselheiros deveriam ser escolhidos diretamente pelo chefe do executivo municipal e aprovados pela Câmara de Vereadores. Nas vezes seguintes, os membros já nomeados apresentariam uma lista tríplice para a decisão final do Prefeito (TEIXEIRA, 1956). Apesar da forma restrita desse tipo de escolha, o autor considera que os membros dos Conselhos viriam a ser os representantes diretos dos pais de família e da comunidade (TEIXEIRA, 1968a). Mas ele não faz qualquer indicação dos procedimentos que poderiam ser adotados, no sentido de reverter uma representação oficial para uma representação comunitária. Certamente a escuta das demandas da população pela via do Conselho Escolar ficaria seriamente prejudicada em função do tipo de nomeação que conduz a um vínculo de lealdade preferencial do indicado com quem o indica. O potencial democrático de escuta das demandas por escolarização e de estabelecimento de uma via de comunicação direta entre população e governo fica, dessa forma, esvaziado. O Conselho passa a

ser muito mais o amortecedor de uma centralização exercida, de fato, pelo controle final do executivo do que um veículo de expressão e organização de demandas. De todo o modo, o que essa medida tem de positivo é a possibilidade de diluir o poder decisório, em geral concentrado na figura do diretor da escola, entre um grupo de pessoas com “poder de governo”.

Outra medida que significa uma redução do nível de autonomia dos Conselhos locais refere-se ao controle que outras instâncias governamentais poderiam exercer, na concepção de Anísio Teixeira, sobre os alunos e as escolas. Com o argumento de que não é possível implantar uma escola perfeita, de imediato, mas que é necessário corrigir a conjuntura, o autor admite que as escolas possam fazer tentativas para buscar as melhores formas de fazer educação. Mas elas deveriam se submeter a “um processo de exames paralelos ao processo escolar, organizado e dirigido por autoridades estranhas à escola ou autoridades de escolas de nível acima da escola examinada” que pode, inclusive, criar um sistema de classificação das escolas, num “processo paralelo e independente, pelo qual se julguem as escolas” (TEIXEIRA, 1956). Quanto mais alta fosse a classificação atingida por uma determinada escola, maiores seriam suas possibilidades de conquistar maior autonomia para avaliar seus próprios alunos.

Ora, se um dos problemas que impede o bom desempenho das escolas, segundo o autor, resume-se na uniformidade e rigidez dos currículos, na imposição de programas e na aprovação oficial de livros didáticos pobres e fracos, e se uma das alternativas apontadas por ele é a eliminação de todos os modelos e imposições oficiais (TEIXEIRA, 1956), pode-se supor que os Conselhos Escolares, em cada uma das escolas teria autonomia suficiente para definir seu currículo e optar pelo material didático que julgasse adequado a seu projeto educacional. Mas, então, como é possível conciliar essa análise e proposição com a indicação de uma avaliação externa *a posteriori*? Pressupõe-se que, para se realizar uma classificação, tem-se que, necessariamente, estabelecer padrões referenciais para todas as escolas, sob pena de inviabilizá-la ao estabelecer uma comparação entre desiguais.

A “máxima autonomia”, defendida então pelo autor, não significa, de modo algum, uma autonomia absoluta dos Conselhos locais. Ao contrário, todas as suas propostas apontam para uma articulação entre os três níveis da federação num jogo de forças, segundo ele, estimulante e criador entre Conselho e executivo técnico. O Conselho Estadual poderia, por exemplo, intervir em um Conselho local caso este não cumprisse adequadamente as regras básicas definidas para seu funcionamento. Assim, atuaria no sentido de promover o controle e garantir a unificação, impedindo a desintegração das instâncias governamentais. Alguns anos depois, o autor reafirma que “centralização e descentralização se combinariam [...], num jogo recíproco de influências que contrabalançaria os males da rigidez e da uniformidade, bem como os da dispersão e da fragmentação” (TEIXEIRA, 1968a, p. 69).

Fica evidente, dessa forma, que o que está em questão para o autor é a tensão unionismo/descentralização que ainda hoje persiste, como já comentado, mais que a busca de alternativas para a gestão democrática das escolas.

É interessante observar como o argumento defendido pelo próprio autor em 1934 a respeito da imprescindibilidade da competência profissional e do especialista para exercer a administração da educação perde validade nos anos 1960. Em outra obra escrita em 1968, Teixeira (1968b, p.15) afirma que jamais a administração escolar poderá ser equiparada à administração de uma empresa “à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization-man* que a industrialização produziu na sua tarefa de máquina-fatura de produtos materiais”. Para ele, essa função seria exercida somente pelos educadores ou professores que, em uma determinada etapa de sua carreira, viessem a se especializar em curso de pós-graduação. Em relação ao tema, ainda hoje polêmico, o autor diz que “a carreira de educador compreenderá na base o professor, que ao longo de seu ministério, poderá especializar-se em supervisor, ou professor de professores (sic.), em conselheiro ou orientador, ou guia dos alunos, ou em administrador escolar” (p. 14).

Sintetizando, a escola pública para Anísio Teixeira está caracterizada pelos princípios da obrigatoriedade, da gratuidade e da universalidade por ele discutidos e analisados detidamente. O mesmo não ocorre com o princípio da laicidade da educação. No conjunto de sua obra, poucos são os espaços em que o autor discute

o tema o que, de certo modo, reflete o clima da desconfortável disputa que reveste o assunto, tendo em vista a tradição católica do Brasil, ainda forte no século XX, e que faz do debate um terreno movediço. A educação religiosa não é dispensada nas escolas oficiais, sendo a oferta obrigatória pelos estabelecimentos de ensino e a matrícula optativa aos alunos. A variação que há entre os diversos textos constitucionais diz respeito às condições de oferta dentro do horário normal de aulas, à responsabilidade quanto à disponibilização de professores e à definição de conteúdo curricular. O formato que as Constituições têm assumido reflete a polêmica que há em torno do tema. A resistência das Igrejas em admitir uma educação laica nos estabelecimentos oficiais e a insistência em vincular a formação religiosa à formação do cidadão, diante da declaração da laicidade do Estado brasileiro, têm resultado num semi-laicismo, num ponto de conciliação que não é nem a vinculação total nem a desvinculação definitiva do Estado com a Igreja.

A obra de Anísio Teixeira encontra-se também nessa situação de ajuste entre as duas tendências extremas. No Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, por exemplo, onde ele se apresenta como um dos signatários, a educação laica é defendida sem subterfúgios, mas mereceu apenas um breve parágrafo:

A laicidade, que colloca o ambiente escolar acima de crenças e disputas religiosas, alheio a todo o dogmatismo sectario, subtráe o educando, respeitando-lhe a integridade da personalidade em formação, á pressão perturbadora da escola quando utilizada como instrumento de propaganda de seitas e doutrinas. (sic.) (MANIFESTO, 1994a, p. 63).

Só a Constituição Republicana de 1891 afirmou a laicidade do ensino nas escolas estatais. A partir daí, o tema tem sido objeto de grande disputa e as Constituições Federais têm refletido a polêmica entre os defensores da educação laica e a resistência das Igrejas em desvincular a formação religiosa da formação do cidadão.

A permanente preocupação com os aspectos organizativos da sociedade na obra de Anísio Teixeira é a expressão da perspectiva pragmática sob a qual o autor analisa a sociedade brasileira e propõe alternativas para a educação. Além disso, apesar de ter revisto, a partir da década de 1950, a antiga opção pela formação de um corpo de especialistas detentores do conhecimento científico, que fossem capazes de investigar e experimentar estratégias de uma educação para reformar a sociedade, o

autor passa a apresentar alternativas que apenas esboçam um interesse de fazer da escola um espaço de ampla participação, onde todos podem ser vistos e ouvidos em igualdade de condições.

Ele parece se situar, assim, numa posição de concordância com a tendência republicana que recusava a via jacobina do povo nas ruas, como forma de expressar o projeto de sociedade que a ele convinha. Recordando suas palavras de que era preciso que a revolução fosse feita pela educação, antes que a fizessem nas ruas, Pagni (2000) conclui que Teixeira parece ter recorrido a Dewey apenas no reconhecimento da necessidade de situar um “público” e de aplicar o método experimental no conhecimento dos fenômenos sociais e morais, na medida em que

esboça uma alternativa ao projeto político de uma reforma social pelo alto e por intermédio da educação, expresso pelo *Manifesto*, formulando uma idéia de Estado gerenciador, apoiado pelos conhecimentos técnicos e métodos científicos dos quais os intelectuais eram portadores, ao qual até então havia se contraposto³².

De fato, Anísio Teixeira subtrai de sua proposta a condição de ampla e livre comunicação como elemento basilar na constituição de um público. A ausência de um chamado mais firme para uma vida política que envolva todos os brasileiros pode ser compreendida por sua opção por uma administração exercida por uma elite intelectual, supostamente conhecedora dos meios adequados para gerir a “coisa pública”, e por uma via ordeira, portanto controlada, da reforma da sociedade brasileira que propunha. A vida política expõe a diversidade de interesses, os confronta e resulta em situações imprevisíveis. Parece não ter sido esse o propósito de Teixeira.

Mas também não se pode, por outro lado, afirmar que o autor tenha assumido posições favoráveis à repressão de manifestações conflituosas. Ao contrário, suas escolhas políticas lhe valeram punições no Estado Novo e no período de ditadura militar. Em vários textos apontou a importância da pressão popular pela ampliação do atendimento escolar, nas décadas de 20 e 30, e se queixou de que as reivindicações por escola estavam, nos anos 50, sendo secundarizadas e voltadas para o ganho de vantagens e privilégios. Assim, há que se reconhecer o esforço

³² Documento digital.

feito por Teixeira para introduzir, de forma ainda tímida, mas inovadora, a discussão sobre a necessidade de democratização da educação brasileira, inclusive propondo mecanismos para efetivá-la tanto na escola quanto nos órgãos centrais da administração.

Ao escolher o caminho da “reforma ordeira” das instituições, Anísio Teixeira demonstra também a sua preferência por uma via de menor risco, ou seja, procura manter sob controle uma reforma planejada, com reduzida possibilidade de imprevisto, aliado incondicional das mudanças onde a participação é mais ampliada. Mas, de modo algum, a sua alternativa deve ser entendida como indicadora da manutenção da tradição paternalista difundida largamente no país. Repetidas vezes o autor afirma a necessidade de romper com o passado e de imprimir novos valores na sociedade brasileira. O reconhecimento de um resistente passado de privilégios e de exclusões não o deixa menos otimista. Ao contrário, ele se mostra firme no propósito de projetar um futuro, “apesar do passado”.

Enfim, retomando o movimento organizado pela Campanha de Defesa da Escola Pública e a obra de dois pensadores de tendências políticas diferentes, Florestan Fernandes e Anísio Teixeira, pode-se afirmar que a perspectiva de escola pública predominante no pensamento educacional brasileiro, a partir da segunda metade do século XX, foi a que se identifica com a escola gratuita, obrigatória, universal e laica, organizada para sustentar a reestruturação da sociedade. Para tanto, era preciso que essa escola fosse também reestruturada de modo a garantir o acesso a todos e tornar-se mais eficiente, tanto no processo didático quanto no administrativo. Era necessário ainda que uma sociedade desenvolvida e industrializada dispusesse de um Estado protetor dos excluídos, que agisse em favor da maioria acima, portanto, dos interesses de uma determinada classe. Nesse sentido, a escola pública se opunha à escola privada, já que a diferença estava marcada entre esses dois tipos de escola pela origem de sua manutenção, se o Estado ou a iniciativa privada.

A Campanha significou avanço na construção de uma escola pública, por ter ampliado a sua agenda de reivindicações e por ter expandido as discussões, viabilizando novas escutas. Considerando o movimento como uma “responsabilidade cívica”, os adeptos da Campanha conclamaram a população para

exercer controle sobre o Estado e influenciar partidos e governo, sob a alegação de que “a ‘má escola’ era produto direto do desinteresse dos usuários dos serviços educacionais, por seu funcionamento, destino e rendimentos” (FERNANDES, 1966, p. 356-357). Para Florestan Fernandes a reconstrução educacional promoveria a reconstrução social, mas para isso não bastariam medidas para a ampliação da oferta de vagas. A modernização dos processos administrativos e pedagógicos era considerada condição para o preparo da população para uma nova sociedade. “Na situação atual, propagar escolas obsoletas vem a ser o mesmo que não fazer nada”, afirma Fernandes (1966, p. 351). A Campanha foi, ela mesma, um exemplo de como esse controle poderia ocorrer. Organizando demandas e expressando-as por diversos meios, buscava novas adesões para o embate político com seus adversários, tanto no âmbito da sociedade quanto no do Estado, com o propósito de intervir na definição de políticas para a educação.

2.2.3 Os sentidos da escola pública na retomada democrática dos anos 80

A oposição escola pública/escola privada se põe em destaque durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, depois de longo período sem discussões a respeito da política educacional do país. O que está no centro da questão é, mais uma vez, a disputa de projetos distintos de educação e de sociedade.

Até pouco mais da metade do século XX, quando as escolas confessionais predominavam na rede de ensino privado, além da disputa por recursos financeiros, estava também em pauta o princípio da laicidade da educação. Os defensores da escola pública lutavam pelo rompimento definitivo dos laços ainda existentes entre o Estado e a Igreja. Com a expansão da iniciativa privada leiga na oferta de escolarização correspondente à faixa de idade ou de estudos obrigatórios, a questão religiosa perde fôlego e a disputa se centra, fundamentalmente, nos recursos financeiros, ou seja, na política de distribuição dos fundos públicos. Em ambos os casos, o conceito de escola pública foi se delineando a partir de um critério jurídico-financeiro ligado ao princípio da gratuidade e da conseqüente possibilidade de universalização do ensino. Assim entendida, o debate se dá de forma polarizada, dicotomizando os termos em questão.

Em seu texto, Pereira (1977) refere-se ao setor público e ao setor privado quando trata da “propriedade jurídica do aparelho ideológico de Estado escolar”. O autor estabelece uma distinção entre os dois setores, definindo o primeiro como aquele que se compõe de todas as unidades de ensino, pesquisa e promoção cultural, cuja existência não se baseia diretamente na produção do lucro, que não se constitui como local de acumulação de capital, como é o caso do setor privado. Mesmo reconhecendo o setor público como aparelho ideológico de Estado e, portanto, como instrumento de veiculação e preservação da ideologia dominante que melhor cumpre essa finalidade quanto mais expandida for, Pereira afirma que visto sob a perspectiva de sua “natureza”, ele tem um potencial mais permissivo e permeável do que o setor privado, o que lhe permite o cultivo de um saber crítico e algum enfrentamento ideológico em grau variado de radicalidade. Em consequência, assumir o fortalecimento do setor público, por si só, pode significar em última análise, o fortalecimento do modelo de Estado “internacionalista totalitário” como Pereira analisava o Brasil depois do golpe de 1964. No entanto, lutar pelo ensino público, privilegiando a autonomia da Universidade, por exemplo, pode tornar possível o cultivo do saber crítico em nome do interesse coletivo.

A relevância do texto referenciado para este estudo situa-se em sua inovadora forma de perceber uma dimensão qualitativa do público, vinculada aos “anseios prementes”, segundo expressão do autor, próprios de um dado contexto social e político. Escrito em tempos em que o estruturalismo era dominante nas Ciências Sociais, o autor rompe com a visão de um Estado monolítico e assume sem receio a defesa de uma escola estatal. Ele a faz porque se descola da tendência que destaca a dimensão meramente formal do setor público e vai buscar nele uma outra dimensão, até então pouco ou nada explorada: sua permeabilidade às interferências de outra ordem, que não a do mercado. Poderia afirmar que Pereira, nesse curto texto, abre perspectivas para se pensar o público, bem diferentes do trato dicotômico presente em grande parte dos estudos sobre a escola pública.

Na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, o debate em torno do público e do privado se amplia, atingindo vários espaços da sociedade brasileira como sindicatos, associações acadêmicas e estudantis, fazendo chegar aos legisladores propostas para o texto constitucional. Na ocasião, três grupos distintos que

disputavam os recursos financeiros públicos produziram conceitos, também distintos, para fundamentar suas argumentações: a escola pública como a escola mantida pelo Estado; a escola pública entendida tanto como a escola mantida pelo Estado quanto pela iniciativa privada, e a escola pública como a que não tem fins lucrativos. (PINHEIRO, 1996).

O grupo que defendeu a escola pública como aquela sob a responsabilidade direta do Estado estava reunido no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que lutava pela destinação exclusiva dos recursos financeiros públicos para as escolas públicas.

Por outro lado, a Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (FENEN), vinculada ao setor privado, defendeu a excepcionalidade do ensino público gratuito, admitindo-a apenas para os que demonstrassem “insuficiência de recursos” e prevendo uma “retribuição” em forma de prestação de serviço, ao isentos de pagamento no segundo e terceiro graus. A generalização do ensino público pago que o grupo pleiteava significava, em realidade, a negação da distinção entre a escola pública e a escola privada, coerente com a conceituação que adotava: toda a educação, fosse ela administrada pelo Estado ou pela iniciativa privada, seria um serviço público.

De fato, há que se considerar a análise feita por Cury (2005), segundo a qual o ensino privado é um serviço autorizado nos termos da Constituição Federal brasileira de 1988, quando admite a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (inciso III do Art. 206), desde que essas se submetam às normas gerais da educação nacional e à autorização e avaliação de qualidade pelo poder público (Art. 209). O Direito Administrativo ratifica esse conceito quando trata da definição do que é um serviço público³³. A existência das condições citadas acima permite a caracterização do ensino privado como um serviço público por atender a

³³ Cury (2005) expõe a ambigüidade decorrente do deslocamento da categoria “concessão ou permissão” do Estado, constante nas legislações anteriores para a de “autorização e avaliação de qualidade” da atual Constituição Federal, ainda adicionada à “condição de auto financiamento” definida pela LDB de 1996, resultando difícil a classificação da educação privada como serviço público próprio (o serviço de necessidade coletiva assumida diretamente ou por concessão ou permissão do Estado) ou impróprio (o serviço de necessidade coletiva apenas autorizado, regulamentado e fiscalizado pelo Estado), nos termos do Direito Administrativo.

necessidades coletivas e funcionar sob a autorização do Estado. Submetida às exigências legais, a escola privada terá garantido o reconhecimento da certificação que expede, com igual valor à das escolas públicas. Dessa forma, segundo afirmação de Cury, a Constituição indica uma espécie de concorrência assumida na aceção de direitos iguais buscados por pessoas diferentes. No entanto, não há como confundir um serviço concedido pelo poder público com um serviço financiado pelo poder público.

Na correlação de forças que se configurou na Assembléia Nacional Constituinte, a definição do serviço público pelo Direito Administrativo não foi suficiente para assegurar recursos públicos para escolas privadas, mas a disputa parece não estar definitivamente encerrada.

Um terceiro grupo que marcou presença na Assembléia Nacional Constituinte foi o que representava os interesses de uma parcela das escolas privadas que, apesar de estar sustentada na mesma base jurídico-financeira que as demais, procurou distinguir-se delas por seu caráter não lucrativo. São as escolas confessionais e comunitárias. Com a introdução de novo critério de diferenciação, essa categoria de escolas defendeu a compreensão negativa de escola pública, ou seja, aquela que não tem fins lucrativos, a que não está vinculada à acumulação capitalista. Essa conceituação não nega, como a anteriormente exposta, a distinção entre escola pública e escola privada mas procura, pela criação de um público não estatal, incluir-se como merecedora dos recursos financeiros públicos.

Uma escola lucrativa se distancia de um serviço público em seu aspecto formal por, pelo menos, dois motivos: ao cobrar mensalidades, nega a gratuidade; ao negar a gratuidade, restringe o acesso e impede a universalização do serviço. A escola confessional, mesmo que não seja lucrativa, é também paga e, com isso, compromete os mesmos princípios da gratuidade e da universalidade, além do da laicidade, por sua natureza religiosa. A escola comunitária, por sua vez, se coloca como aquela que se abstém do lucro, se apresenta transparente nas contas e na participação dos interessados, e está voltada para as parcelas marginalizadas da população. Mesmo assim, segundo Cury (1992, p. 40) a escola comunitária não é pública porque

nela não há uma procedência reconhecida do todo sobre as partes; embora se reconheça o bem comum, o que há é uma dinâmica em que a parte privilegiada – movida pelo princípio da harmonia social hierarquizada -, para atender outra parte “desassistida” do todo, teria o dever de compensar necessidades não-atendidas. Com isto, a parte “desassistida” reintegra-se ao todo e recupera-se a integração geral, ao mesmo tempo hierárquica e harmônica.

A disputa pelo reconhecimento de escola privada como “serviço público” ou como “público não estatal” estava centrada no interesse de captar recursos do Estado, tanto que os representantes dos interesses privatistas na Constituinte conseguiram impor a restrição do princípio da gestão democrática ao ensino público, derrubando a proposta de gestão democrática *da educação*, o que necessariamente incluiria as escolas privadas também.

Dessa forma, a escola pública mantida pelo Estado é a única que apresenta condições de se aproximar do ideal original de escola pública e que tem sido assim reconhecida no país. Essa foi a opção assumida pelo FNDEP.

Lançado durante o processo de elaboração da Constituição Federal, o FNDEP foi um entre os vários fóruns temáticos que surgiram nos anos 80 no país e que se constituíram como espaços de expressão e organização de demandas da sociedade. Inicialmente como Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, ele se transformou ao dar continuidade a suas ações após a nova Constituição, agregando 15 entidades (científicas, acadêmicas, profissionais, sindicais, estudantis e movimentos populares de âmbito nacional) ligadas pela “defesa intransigente da universalização da educação pública, gratuita, laica, com qualidade social, em todos os níveis e modalidades” (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2004).

O Fórum teve uma atuação marcante também na elaboração de um projeto de lei de diretrizes e bases para a educação nacional na década de 1990 e nos debates que se sucederam. Na época, o Fórum estava composto por 24 entidades educativas e por outros segmentos da sociedade civil. Utilizou como estratégias de intervenção a produção de documentos, contatos permanentes com Parlamentares de diversos partidos políticos e a mobilização social em todo o país pela emenda popular em defesa da escola pública.

Segundo Pino (1997), no governo Sarney, o Ministério da Educação se viu “deslocado do poder de formulação da lei” mediante a constituição do Bloco Democrático composto por parlamentares de partidos distintos³⁴ que articularam suas propostas partidárias com as demandas de setores organizados da sociedade. Nesse contexto, o Fórum foi reconhecido como um “importante interlocutor sobre a teoria e a prática da educação”. A aliança firmada entre os parlamentares do Bloco, o Fórum e os representantes do Ministério resultou no projeto de lei elaborado pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, cujo relator foi Jorge Hage.

A natureza propositiva do Fórum o colocou num lugar de interferência direta nas decisões que estavam sendo tomadas naquele momento, como representante que foi dos interesses de grande parte da população, através da escuta das diversas entidades que o compunham.

Essa condição de interferência na formulação de uma lei de diretrizes e bases para a educação nacional não se deu, no entanto, do mesmo modo em todo o processo de discussão. O texto da lei acabou por assegurar à União, numa posição centralizadora, a definição da política educacional para o país, ao excluir uma das propostas do Fórum, a da composição de um Fórum Nacional de Educação para atuar junto ao Conselho Nacional de Educação e ao Ministério de Educação, como “instância de consulta e de articulação com a sociedade”.

Mas o Fórum continuou tendo uma atuação propositiva ao organizar o Congresso Nacional de Educação (CONED) que se constituiu como espaço de ampla discussão e formulação do *Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira* (1998) e que foi encaminhado ao Congresso Nacional antes mesmo de o executivo federal apresentar a sua proposta. O Fórum chegou a agregar 46 entidades organizadas no âmbito nacional, 16 fóruns estaduais e 1 fórum regional, quando apresentou as *Propostas Emergenciais para Mudanças na Educação Brasileira*, ao governo federal recém empossado em 2003.

³⁴ Os partidos que compuseram o Bloco Democrático foram o PMDB, PSDB, PDT, PT, PC do B, PPS e PSB.

O Fórum exerceu um papel absolutamente novo como articulador da sociedade pela via institucional, distinguindo-se, portanto, dos outros dois movimentos em defesa da escola pública brasileira do século XX: o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, e a Campanha de Defesa da Escola Pública, do final dos anos 50. No primeiro, o Estado foi colocado acima da sociedade e de seus conflitos, num lugar de equilíbrio, de neutralidade das ações em nome do bem comum³⁵. Essa perspectiva se manteve na Campanha dos anos de 1950, mas já influenciada pela insistência de Florestan Fernandes em estabelecer o que podemos chamar de uma democracia participativa no âmbito da educação. O Fórum se destacou nos anos 80 ao atribuir ao Estado a responsabilidade da oferta de educação, mas distante da idéia de exclusividade estatal. Aqui a questão toma uma outra dimensão. Não se trata mais da contraposição à iniciativa privada mas, sim, do caráter público do Estado. Por uma gestão democrática seria possível a manutenção da responsabilidade do Estado, assegurando, de maneira mais sistemática e organizada, a participação da sociedade. Isso se daria, tanto pela adoção generalizada de mecanismos de gestão já colocados em prática em vários estados e municípios do país, quanto pela inclusão do Fórum como uma “instância ampliada” de consulta do Conselho Nacional de Educação.

Gohn (1992) analisa o conceito de escola pública assumido pelo Fórum a partir de três fundamentos:

- 1º - a escola pública é entendida como área de bens e serviços produzidos, geridos e mantidos pelo Estado;
- 2º - ligada ao primeiro fundamento, a escola pública é aquela mantida por verbas estatais, pelos impostos arrecadados da população;
- 3º - o fundamento público da escola refere-se à gestão do serviço produzido, da gestão da educação, quer seja nas suas tarefas cotidianas quer seja nas suas grandes linhas, de formulação de planos e políticas.

³⁵ O Manifesto registrou: “[...] o Estado, longe de prescindir da família, deve assentar o trabalho da educação no apoio que ela dá à escola e na colaboração efetiva entre pais e professores, entre os quais, nessa obra profundamente social, tem o dever de restabelecer a confiança e estreitar as relações, associando e pondo a serviço da obra comum essas duas forças sociais – a família e a escola, que operavam de todo indiferentes, senão em direções diversas e às vezes opostas” (MANIFESTO, 1994a, p. 62).

Assim, o Fórum em Defesa da Escola Pública parece identificar a escola pública com a escola estatal, uma vez que reconhece no Estado, e só no Estado, o local de sua constituição.

No terceiro fundamento se situa um novo elemento diferenciador que complexifica os dois primeiros, que demonstram uma relação direta já conhecida. Quando busca o fundamento público na gestão, agrega a ela uma característica que não se apresenta incondicionalmente. É, ao mesmo tempo, a absorção da permeabilidade apontada por Pereira (1977) e da abrangência destacada por Brito (1999). Para esta autora, o espaço público não pode ser reduzido ao conceito restrito de estatal. Ele abrange práticas sociais que não estão incluídas na dimensão do estatal. Os espaços públicos se constituem na vida social como um todo e na educação, em especial, e supõe que valores circulem, argumentos se articulem, opiniões se formem para criar uma ética pública. Nessas circunstâncias os conflitos são debatidos, valores e opiniões têm acolhida, e interesses da população são reconhecidos como direitos.

É nesse sentido também que Follari (2003, p. 49) afirma que “o público é mais que o estatal e não deve confundir-se com este último”. Ele reconhece o Estado como espaço que pode viabilizar o público, mas que não necessariamente o faz. Então, mesmo reconhecendo que o público não é coextensivo ao estatal, o autor reafirma o Estado como um dos pontos decisivos, no que se refere ao exercício do poder:

não podemos assumir de forma alguma que o público não esteja presente no campo do Estado. De modo que o que cabe dizer, hoje, é que o público é *mais* que o estatal, mas de nenhuma maneira é *outra coisa* que não o estatal. Pode-se dizer que o espaço do público inclui o do estatal como uma parte importante de si mesmo, mas que o público não se esgota ali. (FOLLARI, 2003, p. 50).

O reconhecimento de um estatal não público é compartilhado por Follari (2003) e por Brito (1999), mas o mesmo não ocorre com o pensamento inverso. Ou seja, o primeiro autor parece não admitir a existência de um público além da esfera estatal, diferentemente de Brito que o admite na vida social como um todo.

Esse impasse aponta para a diferença de perspectiva que os dois autores assumem ao estudar o tema. Duas possibilidades se abrem a partir do pressuposto de que a dimensão pública é mais que uma vinculação administrativo-financeira com o Estado, posto que é a expressão de interesses organizados em clima democrático de exercício de direitos. Se se toma o público em contraposição ao privado e, em especial, a escola pública em contraposição à escola privada, fica evidente a incompatibilidade dos dois termos, já que esta última é seletiva e trata de interesses muito restritos de um grupo privilegiado que já tem, por sua condição especial, muitos direitos assegurados. Essa posição se destaca quando o propósito é a quebra desses privilégios e a extensão de direitos a toda a população. Se em outras épocas de nossa história essa contraposição veio associada à luta por uma escola laica e gratuita, atualmente o enfrentamento tem se dado pelo formato gerencialista do “público não-estatal” que tem marcado as reformas de Estado depois de 1990, em vários países do mundo, principalmente os da América Latina³⁶. Volto a esse tema no capítulo seguinte.

A outra possibilidade, partindo do mesmo pressuposto da dimensão pública, é tomá-la, como nos fala Brito (1999), na intensidade da vida política, no embate de valores, necessidades e interesses, com ampla participação e na constituição de um auto-governo. Assim entendido, o público se contrapõe, não ao privado, mas à dominação e ao despotismo, na perspectiva do republicanismo cívico.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Fórum em Defesa da Escola Pública, atento às demandas de seu tempo pelo direito à educação, e pela dinâmica aberta, participativa e propositiva que imprimiu em sua prática, constituiu-se, inquestionavelmente, como um público, mesmo não estando nos limites institucionais da esfera estatal.

Especificando o fundamento público da escola, o Fórum agrega mais duas atribuições à escola pública e gratuita: a democracia e a qualidade social. Na introdução do Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira, que apresenta a sistematização das discussões realizadas pelo conjunto do Fórum, a qualidade social implica

³⁶ Follari é de nacionalidade Argentina e também lá a escola foi diretamente afetada pela reforma de Estado de cunho neoconservador.

providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. [...]. De acordo com essa perspectiva, são valores fundamentais a serem elaborados: solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. Tais valores implicam no desenvolvimento da consciência moral e de uma forma de agir segundo padrões éticos. A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando as ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento dos problemas de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência, com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição das prioridades das políticas sociais, em especial, a educacional (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA, 1998, p. 122).

A inclusão da gestão democrática como procedimento a ser adotado em todo o ensino estatal foi, sem dúvida, uma conquista para os defensores de uma escola aberta aos interesses mais ampliados da população, diante do reconhecimento de práticas nessa direção que já vinham ocorrendo em vários pontos do país.

Mas a gestão democrática é para o Fórum um processo que alarga, em dois sentidos, o dispositivo incorporado na Constituição Federal de 1988. Primeiramente não trata do “ensino público”, mas da “educação pública”, o que amplia sua abrangência para além da instituição escolar. Além disso, trata a gestão democrática como processo e não como princípio “estanque” e “imutável”, já que implica “valores e a construção de conceitos vinculados à própria dinâmica social”. Conforme documento do 5º Congresso Nacional de Educação – CONED - (2004, p. 8), a concepção de gestão está fundada

na composição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade social, garantir estrutura material que viabilize um atendimento educacional de boa qualidade, criar um ambiente de trabalho coletivo com vistas à superação de um sistema educacional fragmentado, seletivo e excludente.

Assim, o Fórum assumiu de modo incisivo a defesa de uma escola pública que se caracteriza pela democratização da gestão da educação, ou seja, das formas de governar a educação. A condução do processo de discussão junto a parlamentares e entidades da sociedade e a elaboração de propostas para a Constituição Federal, para a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional e para o Plano Nacional de Educação evidenciam que, mais que discursar sobre a democracia, o Fórum

tornou-a viva. Constituiu-se, ele próprio, como um público na medida em que foi capaz de identificar demandas de significativa parcela da população sem qualquer tipo de restrição, de agregá-las, debatê-las abertamente, de sistematizar aquelas resultantes de consenso³⁷ e intervir na formulação de políticas públicas para a educação do país. Viabilizou, desse modo, uma ação política no âmbito da sociedade, onde interesses diversos se comunicaram e se articularam em torno de um objetivo comum, compartilhado por seus integrantes que, por sua vez, assumiram-se como cidadãos de uma comunidade política com responsabilidade social quanto ao direito à educação de um coletivo muito maior do que o que estava ali presente. As estratégias adotadas resultaram em outras práticas sociais não previstas antecipadamente e significaram uma tentativa de descentralização, de fato, das decisões relativas à política de educação, num enfrentamento com a consolidada tendência centralizadora e autoritária que tem marcado toda a história social brasileira, como já discutido, assegurando ao mesmo tempo o exercício de direitos políticos para além do sistema representativo eleitoral, do direito de livre expressão e o reconhecimento do direito à educação.

2.3 O PÚBLICO E O PRIVADO NUMA PERSPECTIVA RELACIONAL

Considerando-se os argumentos dos autores destacados nessa revisão bibliográfica, o trato dicotômico do binômio público/privado no Brasil pode ser entendido como uma rejeição enfática em aceitar um Estado completamente dominado pelos interesses do capital privado. Funda-se na necessidade de tornar pública a esfera estatal, fazendo-a permeável a outros interesses mais ampliados e delimitando-a com precisão, de modo a não se misturar ou ser confundida com o que é privado. Dicotomizar a questão significa também reconhecer no público o único espaço ao qual todos devem ter acesso, sem que nenhuma condição prévia lhes seja exigida. Mas, daí pode ocorrer uma equivocada pressuposição de caráter exclusivamente privado da sociedade, como esfera própria das relações econômicas.

³⁷ “O Fórum em Defesa da Escola Pública trabalha, desde sua constituição, com o método do consenso. Foi a maneira encontrada de aperfeiçoar o debate interno, considerando os princípios do Fórum e os interesses das entidades que o compõem. Para o CONED, desde o primeiro, optou-se também por esse método para que o Congresso, embora de caráter deliberativo em seus encaminhamentos, não tomasse a feição de disputa e do voto.” (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002, P. 14)

Autores como Sanfelice (2005) e Lombardi (2005) negam essa dicotomia porque negam também qualquer possibilidade de o Estado capitalista vir a contemplar certo tipo de interesse que possa lhe dar um caráter público, pois sua própria existência se sustenta nos interesses burgueses e privados dos proprietários. Nas palavras de Lombardi (2005, p. 86),

a dicotomia entre *público* e *privado* só faz sentido enquanto fundamentação burguesa, capitalista, do Estado moderno. Essas elaborações, portanto, cumprem uma função de justificação ideológica de princípios fundamentais ao ideário liberal: liberdade, propriedade, sociedade civil e, enfim, do Estado como uma instituição contratualmente criada pelos homens para garantir a liberdade e a igualdade de direito a todos. Na filosofia burguesa, portanto, tem-se uma mera justificação ideológica do Estado existente.

Também à luz do pensamento marxista, Sanfelice (2005, p. 185) analisa a educação no capitalismo e afirma que

A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil, [...] será um esclarecimento de que no âmbito da sociedade capitalista prevalecem os interesses eminentemente privados e o mesmo ocorre na educação, seja na forma como ela se estrutura, diretamente vinculada ao Estado, seja sob os auspícios da iniciativa privada. Os fins últimos dessa educação não transcendem os limites da própria sociedade capitalista.

A argumentação dos dois autores traz um alerta para o risco que se corre ao querer publicizar o Estado: acabar por legitimar toda e qualquer ação realizada em seu âmbito, minimizando as barreiras erguidas em torno de interesses corporativos e econômicos privados.

Saviani abordou o tema em 1980, em um painel da I Conferência Brasileira de Educação, cujo texto foi posteriormente publicado (SAVIANI, 1985). Nele, o autor tece uma crítica ao florescente Comitê de Defesa do Ensino Público e Gratuito. Diante de um levantamento que realizou do período de 1946 a 1963, o autor mostrou-se “inquieto” por não ter encontrado qualquer preocupação com o problema da educação popular no interior do movimento em defesa da escola pública dos anos 50. Temia, então, que o modo como o Comitê estava definindo seu alvo imediato, ou seja, a defesa da gratuidade do ensino superior público, poderia vir a significar uma transposição mecânica da problemática de meados do século, esquecendo-se que os tempos haviam mudado. Argumentando que o Estado “é e

age implacavelmente como um Estado de classe” (SAVIANI, 1985, p. 17), o autor alerta para o fato de que defender a sujeição da educação à tutela do Estado seria ignorar, entre outros exemplos que: a) era ele o responsável por uma política que definia o padrão de qualidade do então 2º grau, como o desenvolvido pela elite, já que os aprovados nos vestibulares para as universidades públicas são os alunos das escolas privadas; b) ao expandir a rede de ensino de 1º e 2º graus, a educação destinada às camadas populares foi aligeirada, e c) o Estado permitiu a ampliação da rede privada de ensino superior através de sucessivas autorizações e reconhecimentos feitos pelo então Conselho Federal de Educação.

Diante disso, a alternativa, retomada posteriormente em 2005 por Saviani, seria rejeitar a tutela do Estado em matéria de educação por um duplo e concomitante movimento: atribuir à sociedade civil o controle rígido sobre as verbas públicas da educação em geral e, em especial, sobre o ensino ministrado pelo Estado³⁸, e valorizar a educação, concedendo-lhe importância em outros espaços não escolares.

Sem dúvida, o controle social como exercício de cidadania deve ocorrer não só sobre as verbas públicas, mas sobre o máximo possível das ações governamentais, como forma de exercer pressão para que haja transparência nas decisões de todo tipo. Mas, dessa forma, o controle se dá de fora para dentro e isso reduz a possibilidade de que a sociedade venha, não apenas fazer parte, mas, como escreve Beltrán Llavador (2000), venha a tomar sua parte ao participar. Colocar a sociedade civil em contraposição ao Estado a situa à parte, mais estabelece uma relação entre dois campos cujas forças sociais se enfrentam e se influenciam mutuamente.

O destaque dado pelo autor à sociedade civil sustenta-se no pensamento gramsciano de se obter hegemonia nesse âmbito para se apoderar da sociedade política. Está claro que essa indicação não significa a isenção do Estado diante da oferta de educação a toda a população e não significa, em absoluto, a defesa da

³⁸ Saviani (1985, p. 20) alerta para o risco da ambigüidade contida na expressão “sociedade civil”, que “pode indicar simplesmente os organismos privados que cimentam a dominação, isto é, que legitimam pela hegemonia e pelo consenso, a coerção e a repressão”.

escola pública não estatal. “Não se deve confundir as reservas em face do Estado como reservas em torno da escola pública”, afirma Saviani (1992, p.21). Continua afirmando que

Em outros termos, admite-se que o ensino seja estatal mas sem ficar sob o controle do governo, isto é, cabe ao Estado manter, fixar as regras de recrutamento dos professores, estabelecer as disciplinas a serem ensinadas e fiscalizar o cumprimento das normas, abstendo-se, porém, de controlar as atividades desenvolvidas, vale dizer, caberia aos próprios trabalhadores efetivar o recrutamento dos professores e definir, de acordo com os seus interesses, os rumos do ensino, controlando, assim, o serviço público relativo à educação.

As ações que o autor destaca como sendo de responsabilidade do Estado representam, no entanto, decisões de peso. Apesar da obrigatoriedade de realização de concurso público para a admissão de servidores públicos, a frequência com que têm ocorrido fraudes nos processos seletivos em muitas administrações de redes escolares, fala da resistência de alguns governos em abandonar as tradicionais práticas clientelistas para a composição de seus quadros. Além disso, o nível de qualidade exigido pelos critérios adotados para o recrutamento está diretamente relacionado a uma política de valorização de certas características que se pretende selecionar entre os candidatos. A definição das regras, a ser feita pelo Estado conforme proposta de Saviani, é de maior importância e abrangência que a própria efetivação do recrutamento que o autor deixa a cargo dos trabalhadores. Do mesmo modo, a definição das disciplinas a serem ensinadas nas escolas se dá a partir de concepções filosóficas e pedagógicas que se têm do trabalho educativo, portanto, decisão de suma importância na formatação da escola. O controle a ser exercido pelos trabalhadores se daria, então, após as decisões tomadas no âmbito do Estado? Tratando dessa maneira, além de estabelecer uma separação entre Estado e sociedade, o controle social supõe a intervenção de quem está “de fora” e longe do centro decisório, e a ação se dá *a posteriori*. Trata-se de certa forma, de legitimar as decisões que foram tomadas unilateralmente.

O controle social também é definido por Gadotti (1994) como estratégia para democratizar a educação e tirar das mãos do Estado o controle do processo educativo. Seu projeto de escola visa, inicialmente, a uma co-gestão para se alcançar, mais adiante, uma autogestão viabilizada por conselhos populares democraticamente eleitos, com caráter deliberativo e organizados tanto no nível

nacional quanto nos níveis estadual e municipal, com o propósito de promover a educação popular através de planos de educação com caráter popular. O Estado não estaria, nesse projeto, liberado da responsabilidade quanto à educação da população. Caberia a ele garantir a “execução dos planos através de recursos controlados pela base” (GADOTTI, 1994, p. 159). Esse mecanismo faria, segundo o autor, uma transformação da esfera pública estatal para uma “escola pública popular” ou “escola única popular”.

Partindo do pressuposto de que uma escola pública burguesa conduziu ao estado de “deterioração progressiva” em que se encontra a educação brasileira, Gadotti (1994, p. 151) defende o

ensino regular [...] gratuito e universal, de livre acesso a todos, em todos os níveis, público e leigo, criado e mantido pelo Estado, obrigatório em sua fase inicial (não menos de 8 anos), ministrado pela escola pública estatal, não burocratizada mas crítica, criativa, numa palavra, *autônoma*, isto é, sob a hegemonia da população.

Isso porque “a educação [...] é um bem social e, em conseqüência, não pode ser objeto de lucro”.

Ambos autores, Saviani e Gadotti, apostam na capacidade de organização das camadas populares e defendem a criação de projetos educativos autônomos, mas há uma diferença de perspectiva em suas propostas. O primeiro autor valoriza a educação a ser realizada “no interior dos sindicatos, partidos políticos, associações de classe, etc.”, enquanto o segundo autor busca fundamentalmente popularizar a escola, democratizando-a. Essas duas posições correspondem a concepções de educação popular que estavam sendo elaboradas concomitantemente. Na sua origem, a educação popular identificou-se com a educação não escolar e explorou novos espaços pedagógicos que não fossem, como a escola, reprodutores das relações de classe de uma sociedade capitalista e, portanto, incompatíveis com os propósitos de uma educação libertadora. Mas, como afirma Puiggrós (1994), a universalização da educação básica tornou-se também uma meta da educação popular, não reproduzindo a velha escola, mas imprimindo-lhe dialogicidade e um sentido político e transformador da realidade.

Daí Gadotti ter utilizado a expressão “escola pública popular”, rompendo com a dicotomia entre o ensino público e o privado e articulando dois movimentos: o de defesa da escola pública, mais concentrado na educação escolar e formal, e o movimento por uma educação popular. Pelos procedimentos que indica, o conceito de escola pública popular está vinculado, não a um formato jurídico-financeiro, mas a uma forma de governá-la.

Também Davies (1999) rejeita a análise dicotômica do público e do privado. Ele afirma que o Estado capitalista, como produto da divisão da sociedade em classes antagônicas e como instrumento da ordem social fundada nas desigualdades, possui certa autonomia em relação às classes em conflito. Assim, o Estado, nele incluída a escola por ele mantida, pode adquirir um certo grau de publicização em função da organização e das lutas das classes e grupos explorados/oprimidos que, como os mais prejudicados por seu caráter privado, estão mais interessados em torná-lo mais público.

Se o Estado pode ou não vir a se publicizar depende essencialmente da correlação de forças sociais que se põem em disputa. Mas isso depende, afirma Gandini (1992, p. 70), de inúmeros aspectos como a

manutenção de um estado de direito, de leis cujo conteúdo seja realmente democrático, isto é, justo, e que a educação tenha como tarefa não somente preparar para o trabalho, para o “desenvolvimento da nação”, formando pessoas úteis, mas cidadãos que possam exercitar sua liberdade política [...].

Numa dimensão micro, há que se acrescentar que a escola estatal, por ser um campo de disputa de projetos distintos de sociedade, se constitui também, em princípio, como um espaço potencialmente público. A potencialidade que ela guarda em si pode ser explorada mediante a intervenção de seus membros, pela participação cívica, fazendo valer os direitos já garantidos e expandindo e criando outros para expressar interesses e necessidades de toda a população que com ela está envolvida.

O conceito de escola pública desenvolvido no Brasil no último século seguiu um percurso interessante. À escola estatal e à escola gratuita, laica, universal e obrigatória foram sendo incorporadas, progressivamente, e sem o abandono dessas dimensões, outras tantas como “popular” e de “qualidade socialmente referenciada”. Análises do contexto político e social do Brasil conduziram à ampliação dos princípios dos revolucionários franceses do século XVIII e permitiram que o conceito fosse absorvendo mais elementos, pela exigência das relações democráticas e cidadãos que foram também se constituindo em determinados períodos de nossa história. A perspectiva dicotômica que distinguia, grosso modo, a escola pública da privada foi também, paulatinamente, perdendo vigor o que contribuiu para delinear melhor o conceito de escola pública, dando-lhe maior especificidade e fazendo brotar dos debates que se formaram, uma dimensão qualitativa que estava até então sufocada por uma definição formal, uma dimensão que a transforma em uma arma contra a dominação e o despotismo.

CAPÍTULO 3

É POSSÍVEL CONSTRUIR UMA DIMENSÃO PÚBLICA NA ESCOLA ESTATAL BRASILEIRA?

Partindo do pressuposto que um público venha a se constituir, é necessário que alguns elementos como relações democráticas e uma vida cidadã estejam presentes em certo grau, e considerando as condições históricas de formação do Estado brasileiro em que esses elementos têm se apresentado de modo inconstante e episódico³⁹, que condições dispomos atualmente no país para que seja possível construir uma dimensão pública na escola estatal? Quais as maiores dificuldades para viabilizar um público? Essas dificuldades são próprias apenas de nossa história? Há dificuldades mais amplas que se verificam também em outros Estados e em diferentes contextos? Essas perguntas são as indicações que orientam as análises feitas a seguir.

Quando desenvolveu estudos sobre o público, Dewey (2004) preocupou-se com alguns problemas de sua época que, segundo ele, privatizam relações que deveriam ser de natureza fundamentalmente pública. Esses problemas são de ordem política e econômica: o enfraquecimento do sistema representativo decorrente da vinculação dos partidos políticos aos interesses das grandes empresas desviando, com isso, o poder de escolha que possuíam os eleitores que estavam sendo, progressivamente, colocados à margem das decisões; a expansão das comunidades, que dificulta a reciprocidade entre os indivíduos que as diferencia de uma ação coletiva qualquer onde os indivíduos estão juntos, mas numa associação inconsciente e meramente física e orgânica; o desenvolvimento da era mecânica que invadiu e desintegrou parcialmente as pequenas comunidades, resultando num eleitor apático, e na redução da ação política apenas àqueles que se dedicam especialmente a esse campo de ação.

³⁹ Como lembra Oliveira (1999) “a história brasileira, desde a Revolução de 30, mostra que no espaço de 60 anos é possível contar duas ditaduras, a de Vargas entre 1930 e 1945 e a que se seguiu ao golpe militar de 64, até 1984, perfazendo 35 anos de ditadura em 60 anos de história de mudança da dominação de classe. Mais, se se contar além dos golpes que resultaram em ditaduras, as tentativas de golpes falhados, chega-se à média de um golpe, ou tentativa, para cada três anos, desde 30 até 90”.

Mas a análise deweyana das dificuldades na constituição de um público reflete, obviamente, a sua visão de mundo, construída em um contexto sócio-político específico e carece de poder explicativo para a realidade contemporânea. Apesar de se manterem válidas as suas preocupações em torno do rumo que o capitalismo norte americano tomava, de um fortalecimento crescente do poder econômico e da também crescente apatia daquele povo pelas questões relacionadas à vida política, há de se reconhecer ainda as grandes transformações ocorridas em todo o mundo capitalista no século XX, com a intervenção do Estado na economia, com a criação de infra-estrutura para a reprodução da força de trabalho, com a regulamentação de direitos sociais e com a centralidade que assumiu a democracia nas sociedades ocidentais após a II Guerra Mundial. De modo genérico, esses fatores afetaram diretamente as condições para a constituição de um público nos Estados contemporâneos.

Num complexo quadro de perdas e ganhos, as dificuldades que ora se apresentam são ainda mais agudizadas quando se trata de um país como o Brasil, que traz na sua história recente as marcas de um passado não superado de privilégios e exclusão. Analisando as várias razões que contribuíram para debilitar a idéia de espaço público nos países da América Latina, Pécaut (2001) destaca a distância entre os princípios políticos declarados e o modo de organização real das sociedades; as dificuldades no processo de consolidação das nações; o caráter muitas vezes decorativo das regras do direito e as desigualdades de todo o tipo. Como no Brasil, em outros países latino-americanos, os princípios da política e da cidadania modernas conviveram com uma oligarquia rural e com o clientelismo onde o acesso à política dependia de laços de lealdade e os limites entre o público e o privado não eram bem delimitados. A “invenção política das nações” é produto de um difícil processo no qual não se consolidou uma identidade cultural sólida. Os esforços de centralização geraram protestos e desconfiança. Carvalho (2006) confirma esse argumento de Pécaut quando analisa o fraco sentimento de pertencimento do brasileiro a uma comunidade nacional. Nas várias revoltas que aconteceram em nossa história, o sentimento dominante era o regional: a “pátria mineira” para os que sonhavam com a independência, Pernambuco foi a referência na revolta de 1817, e tendências separatistas marcaram a Sabinada, a Cabanagem e a Revolução Farroupilha. O autor destaca as lutas contra os estrangeiros, como os

holandeses no período colonial e na guerra do Paraguai, como tendo sido capazes de criar alguma identidade. “Pode-se concluir”, afirma Carvalho (2006, p. 83)

que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado.[...]. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita quando, não, de aberto antagonismo. [...]. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim.

As regras do direito, por sua vez, tem a sua eficácia simbólica relativizada diante da manutenção de todo o tipo de regras e de seu uso em proveito das “lógicas de poder e de afirmação elitistas” (PÉCAUT, 2001)

Nessas condições, a cidadania se constrói em um contexto nada favorável: o modelo hierárquico de organização social, as diferenças de status em função da origem étnica, as pronunciadas desigualdades econômicas. Tudo isso nega a referência a um mundo comum e reduz a possibilidade de constituição de um espaço público. Destaco, para uma análise mais pontual, dois grandes problemas: a expansão da burocracia e o fortalecimento do liberalismo neoconservador, detalhando nesse segundo ponto, o gerencialismo contido na Reforma do Estado brasileiro e a conseqüente precarização do trabalho docente.

3.1 A TENDÊNCIA À BUROCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS POTENCIALMENTE PÚBLICOS

A defesa da vida pública que ganhou espaço no século XX é vista por Keane (1992) como um movimento articulado com o avanço da burocratização no mundo capitalista. A justificativa da centralização burocrática como condição de estabilidade política recai no fortalecimento da autoridade do executivo como lugar das decisões políticas, em detrimento do parlamento e do governo representativo. No princípio daquele século, em nome da defesa da democracia, alguns teóricos (Pareto e Wallas) atacaram a opinião pública sob a alegação de que ela estava sendo manipulada e explorada pelos políticos que dela se utilizavam para se aproximarem das multidões.

Mais recentemente, Bourdieu (1983) afirma que a opinião pública virou um artefato político e o que existe hoje é uma opinião mobilizada das elites e dos grupos de pressão.

A opinião pública passou, então, a ser criticada por sua falta de racionalidade, o que abriu portas para que o controle burocrático fosse exercido sobre ela, na avaliação de Keane (1992). Pela suposta capacidade do público como desestabilizador da ordem, se impôs a despolitização de todas as esferas da vida como condição da ordem democrática, e os negócios públicos passaram a ser considerados como da responsabilidade de administradores especialistas.

Mas a extensão da burocracia segue um caminho oposto ao do fortalecimento da democracia como regime. Se comparada a outras formas de organização das sociedades ocidentais que a antecederam, como o patrimonialismo, ela pode se apresentar como símbolo de modernidade pela ruptura que provoca ao introduzir procedimentos que, ao contrário de particularizar privilégios, estabelece uma condição de ordem e de regulação da vida social. Mas esses procedimentos não significam, necessariamente, avanços democráticos. A impessoalidade das relações, o reconhecimento e a obediência à autoridade hierárquica e a divisão de tarefas conforme uma qualificação prévia fazem da burocracia uma estrutura de poder centralizado e concentrado. Não há espaço para o exercício de uma vida política ativa, de uma livre circulação de idéias e de confronto das divergências. Não há espaço para os procedimentos democráticos formais como o voto, uma vez que a escolha daqueles que devem ocupar cargos obedece a um critério de competência técnica para exercê-los. Menos ainda, há espaço para o que Castoriadis (1995) denomina “democracia como regime” em que se tenta realizar, na medida do possível, “a autonomia individual e coletiva e o bem comum, tal como o concebe a coletividade interessada” (p. 83). O controle dos processos de trabalho e de seus resultados pela utilização de mecanismos formais e anônimos, porque impessoais, significa a despolitização das relações entre as pessoas envolvidas. Vêm-se o esvaziamento da escolha e da iniciativa, características articuladas que dão forma ao processo de politização desenrolado num contexto de risco e de incerteza, onde não estão garantidos nem a racionalidade, nem a eficiência das opções feitas (SILVA, 2000).

Por isso, a burocratização e a constituição de um público seguem caminhos diametralmente opostos e, portanto, de difícil ou mesmo impossível conciliação. O caminho do público é o da anti-burocracia. É a aposta na capacidade humana de refletir sobre sua ação e de enfrentar, pela comunicação, o confronto com outros argumentos distintos dos seus, com toda a assimetria e conflitividade que caracteriza a vida política. A horizontalidade de poder em um espaço público se contrapõe à hierarquia vertical da burocracia. Não há, num espaço público, a exigência de qualificação técnica para a participação, uma vez que o critério é o do envolvimento com uma causa coletiva onde está contido também o interesse de cada um e que se supõe, certamente, que cada um o conheça bem. A vida política está repleta de imprevisibilidade e o conflito de interesses que aflora é a sua força criativa. Mas esses atributos são impensáveis numa sociedade burocrática e se, por ventura vierem a ocorrer, são considerados como sinais de sua disfuncionalidade e, portanto, merecedores de uma ação pontual para retomar a trilha da previsibilidade, da obediência e da harmonia. O “nós”, pleiteado por um espaço público, pressupõe o reconhecimento de todos e de cada um como parte constitutiva desse público, que “faz parte” e “toma sua parte” (BELTRÁN LLAVADOR, 2000) simultaneamente. Nesse contexto, não há como se pensar em anonimato.

Essa evidente incompatibilidade de propósito e de procedimentos não impede, no entanto, que espaços potencialmente públicos sejam afetados pela burocracia. Em *Opinião pública e seus problemas*, Dewey admite o Estado estruturado com a finalidade específica de organizar os diversos públicos e assegurá-los por intermédio de seus funcionários, os funcionários do público, portanto. São eles que dão formato e perfil ao Estado, já que este não existe previamente, mas se constitui em função de um público organizado. Em suas próprias palavras:

As conseqüências duradouras, extensivas e graves da atividade associada dão origem ao público. [...] Por meio dos funcionários e seus poderes especiais se converte [o público] em Estado. O Estado é, então, um público articulado que opera através dos funcionários representativos; não existe o Estado sem um governo, mas tampouco existe sem o público. (DEWEY, 2004, p. 92).

Mas, ao mesmo tempo em que o autor parece se render a um corpo burocrático, à administração racional dos assuntos públicos, ele a reconhece como a origem de

problemas que se manifestam quando esses funcionários fazem uso privado, para seu benefício próprio, desses públicos que, na verdade, deveriam defender. É o eclipse da vida pública, nos termos do autor. Se isso ocorre, o governo é arbitrário e corrompido. Ao atribuir responsabilidade aos funcionários do público, Dewey admite também a possibilidade, mesmo que indesejável, da ocorrência de um governo e de um Estado descolados de um público, que se fortalecem de forma independente do elemento que o originou, o público. Essa forma se assemelha ao que conhecemos como burocracia estatal, no que se refere ao poder que concentra em torno de si mesmo. No pensamento deweyano, a burocratização se dá, não pela via da racionalização de procedimentos, mas por via da corrupção de uma função original, pela apropriação privada de benefícios do público.

Pode-se falar ainda de uma tendência: a de que certos espaços potencialmente públicos se vejam atingidos pela razão como pauta das relações em seu interior. Keane (1992) faz uma análise interessante sobre a importância da expansão da burocracia na fase do capitalismo tardio, remetendo, para isso, a Habermas e Offe. Os autores põem em relevo as estratégias administrativas utilizadas para disciplinar e controlar a totalidade da vida social e política: a racionalização intensificada da produção e do consumo e a suspensão, mesmo que temporária, da luta aberta entre o capital oligopólico e a “mão de obra” organizada. Esse processo de racionalização da vida econômica é viabilizado pelo planejamento global e pelas atividades compensatórias do Estado burocrático. “A reorganização da velha sociedade civil é possível somente através da mediação administrativa estatal e suas estratégias para o trato com as crises”, sintetiza Keane (p. 183).

As várias iniciativas que ocorreram no Brasil nas duas últimas décadas, com o propósito de constituir espaços públicos como estratégias de construção da democracia, trouxeram à tona a mediação administrativa estatal referida acima. A composição em várias áreas de Conselhos Gestores, como mecanismos de participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas, fizeram surgir uma difícil relação com a estrutura estatal, inclusive com os partidos políticos, segundo Dagnino (2002). Ao relatar os resultados da pesquisa “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”, a autora situa a origem dos conflitos surgidos dessa relação na partilha efetiva do poder. Por um lado, os Executivos resistiam em

compartilhar o poder que estava, até então, exclusivamente em suas mãos enquanto que, por outro lado, setores da sociedade civil insistiam na participação no processo decisório a respeito de políticas públicas. A pesquisa registrou queixas que evidenciam que a partilha do poder, quando existe, “tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões sobre políticas públicas mais amplas, que pudessem ter um impacto significativo para a sociedade como um todo” (DAGNINO, 2002, p. 283).

A autora apresenta como origens dos mecanismos que bloqueiam uma partilha efetiva do poder: a) as concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisões; b) as características estruturais do funcionamento do Estado como o predomínio da razão tecno-burocrática significando excesso de “papelada”, lentidão, ineficiência, falta de “sensibilidade” e “despreparo” da burocracia estatal; a falta de recursos, a instabilidade dos projetos e a falta de transparência nas ações, entre outros e, c) a exigência de qualificação técnica e política feita aos representantes da sociedade civil, de modo que esses possam fazer a defesa dos interesses dos representados e sejam reconhecidos como interlocutores legítimos.

Os dois primeiros itens citados por Dagnino são inquestionáveis. A seqüência de governos autoritários, ou centralizadores, registrada na história do Brasil, e já comentada acima, e a consolidação de uma mentalidade também autoritária que se enraizou até nas relações cotidianas, deram origem, inclusive, a um jargão muito difundido a partir do final dos anos 1980, que exprimia o desejo de se ampliar a democracia no país: a necessidade de se remover o “entulho autoritário” das mentes e das instituições brasileiras. Por sua vez, a burocracia estatal absorveu e difundiu, simultaneamente, essa mentalidade, concentrando poder e colocando-se acima e à parte da população que, a princípio, deveria servir.

Mas o terceiro item aponta para uma exigência, a da qualificação técnica e política dos participantes da instância de decisão, o que parece se contrapor ao afirmado anteriormente. Bastaria a opção pela defesa dos interesses de seus representados para garantir àquele que participa diretamente dessa instância uma atuação firme e segura nos momentos de tomada de decisões coletivas? Se se exige do participante

uma formação técnica compatível com os demais membros de um órgão colegiado, não se corre o risco de fazer dele mais um burocrata em defesa da racionalidade técnica? Ou então de torná-lo um especialista e perpetuá-lo como representante, devido ao seu conhecimento sobre o objeto em questão, hipótese analisada pela própria autora?

Quando a questão são os conselhos fiscais de acompanhamento e controle social como, por exemplo, o do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, certamente, é necessário algum conhecimento dos mecanismos de contabilidade e da legislação específica. Mas o mesmo não ocorre com os conselhos escolares. Não se pode esperar, por exemplo, que pais de alunos de uma escola conheçam procedimentos de gestão escolar para que sua participação seja considerada legítima. A sua responsabilidade num Conselho de Escola é expressar as demandas da comunidade que representa, conhecer as da escola e avaliar as condições que, juntos, dispõem para atendê-las, estabelecendo com os profissionais da educação uma complementaridade própria de uma ação verdadeiramente colegiada. Nesse caso, a dimensão política da participação se impõe no enfrentamento de perspectivas diferentes e na riqueza que pode advir da troca de conhecimentos que se dá quando há disponibilidade para o reconhecimento do outro. Assim como a formação política, também certo conhecimento técnico necessário à participação se dá nas práticas, no embate de concepções diferentes, em uma convivência democrática.

Há ainda na análise de Dagnino (2002) um destaque para o que ela denomina de “formatos institucionais”. A autora refere-se às condições que os setores organizados da sociedade civil possuem na definição de sua própria autonomia. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por exemplo, apresentou-se na pesquisa com uma definição mais autônoma da concepção, do conteúdo e da execução do convênio para a oferta de educação que seus membros queriam firmar com o governo do estado do Paraná. No entanto, os Conselhos Gestores estudados estavam atrelados a diretrizes padronizadas e regulações de abrangência nacional nas quais se incluía a obrigatoriedade da participação da sociedade civil. A autora afirma que

esses formatos, muito freqüentemente, representam então cunhos democratizantes inseridos em contextos predominantemente conservadores, sustentados por uma estrutura estatal que retém os traços autoritários que presidiram historicamente a sua constituição. Portanto, o caráter que os Conselhos vão assumir em cada caso – meras estruturas governamentais adicionais ou espaços públicos autônomos – irá depender do resultado da disputa que se trava nos diferentes contextos que os abrigam. (DAGNINO, 2002, p. 294).

A pesquisadora conclui alertando para a tendência atual, no Brasil, de despolitizar a participação na sociedade civil, que tende a fazer com que “as tarefas de *gestão* do Estado passem a tomar o lugar – e esgotar o significado – da *política*.” (DAGNINO, 2002, p. 300).

Diante desses dados empíricos e da preocupação expressa por Dagnino, cabe perguntar com Keane (1992): estamos, então, vivendo uma sociedade totalmente administrada? Triunfa a planificação burocrática? Novamente esse autor retoma Habermas e Offe que, a princípio, parecem não ver margem de ação política numa sociedade de capitalismo tardio, mas que desfazem essa visão unilateral quando tratam essas sociedades como sistemas autocontraditórios, que criam conflito político e social. Dessa forma, “os processos de planejamento burocrático tendem a minar sua própria busca de coerência e legitimidade”, conduzindo, com isso, a uma tendência a “debilitar as condições de despolitização de que dependem para sua reprodução contínua”. (KEANE, 1992, p. 184).

Estudos mais recentes em vários países tratam de um novo tipo de regulação, implementada com vistas a estabelecer modelos pós burocráticos nas políticas públicas. Para Barroso (2005, p. 5), “a regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema”. Esse processo compreende não só a produção de regras mas, também, o ajustamento da diversidade de ações dos atores em função das regras estabelecidas. Dessa forma, pode-se deduzir que, quanto maiores forem os instrumentos de regulação estatal, menores serão as chances de a escola ouvir as demandas de sua comunidade e se organizar em torno delas, porque a regulação, seja dos currículos, do financiamento ou da avaliação externa, supõe uma definição dos propósitos que ela deverá alcançar, vinda de fora

e acima da instituição. Em defesa do auto-governo essa crítica não pode, no entanto, ser entendida como uma apologia à desregulação incondicional, em especial num país como o Brasil, no qual a falta de regulação estatal na educação significou de fato, a desresponsabilização do Estado, em decorrência da qual, as mais afetadas foram as populações mais pobres, ou seja, a maioria da população brasileira.

Fugindo do modelo do Estado avaliador que, controlando os resultados, impõe controle também sobre todo o processo (MAGALHÃES, 2001), o que parece mais adequado, então, é compor um híbrido, um Estado regulador que crie condições básicas para que uma educação em padrões desejáveis para a nação como um todo possa se desenvolver a partir e em direção às demandas organizadas pela sociedade e pelas necessidades específicas de cada instituição. Deste modo será possível, pelo exercício da virtude cívica, à escola assumir a responsabilidade de enfrentar os problemas que se lhe apresentam e, simultaneamente, formar cidadãos ativos no desempenho de suas responsabilidades sociais. Há, contudo, que se ter cuidado para não se introduzir uma auto-regulação realizada pelas próprias instituições, ou seja, a inclusão de mecanismos de controle no seu interior, para que o espaço de autonomia que ela desfruta não venha a se reverter contra os esforços de vivificar a política como forma de criação de alternativas e de desafio ao instituído, sem se perder de vista a criativa imprevisibilidade que daí pode surgir.

Se a burocracia estatal representa, então, um limite à constituição de um público, pela despolitização das relações sob as quais se sustenta, não possui ela, ainda assim, a capacidade de inviabilizá-lo mediante as contradições que lhe são inerentes, e que permitem que emerja a confrontação em disputa.

3.2 O LIBERALISMO NEOCONSERVADOR

O processo de reestruturação do capitalismo, pelo qual muitos países do mundo vêm passando a partir das últimas décadas do século XX, e a direção conservadora que o tem orientado têm afetado diretamente a vida econômica, política e cultural de todos, configurando uma nova ordem mundial. Num cenário em que as empresas multinacionais desempenham um papel central, os países periféricos e

semiperiféricos⁴⁰ são os que mais sofrem as imposições do receituário do liberalismo neoconservador. Os países da Europa ocidental, onde o Estado de Bem Estar Social estava mais desenvolvido, têm podido fazer frente à competitividade exacerbada que se instalou, em função dos direitos sociais estarem mais consolidados. Na América Latina, por exemplo, onde o sistema de proteções era frágil e insuficientemente consolidado, o impacto tem se dado de modo menos favorável.

A globalização econômica tem viabilizado uma reestruturação do capital por via da desregulação das economias nacionais, lançando mão de orientações/exigências de abertura das economias nacionais ao mercado mundial e adequação dos preços domésticos aos preços internacionais; de prioridade à economia de exportação; de orientação de políticas monetárias e fiscais para a redução da inflação e da dívida pública, e para a vigilância sobre a balança de pagamentos; de inviolabilidade do direito de propriedade privada; de privatização do setor empresarial do Estado; de tomada de decisão privada apoiada por preços estáveis para ditar os padrões nacionais de especialização; de mobilidade dos recursos, dos investimentos e dos lucros; de mínima regulação estatal da economia, e de redução do peso das políticas sociais no orçamento do Estado, eliminando sua universalidade e transformando-as em meras medidas compensatórias para os estratos sociais mais vulneráveis (SANTOS, 2002).

Segundo a avaliação de Ball (2002) as reformas de Estado que foram feitas na perspectiva da reestruturação do capital, não adotaram simplesmente uma estratégia de desregulação. Elas têm promovido a regulação em outros moldes, uma “re-regulação” que é “menos visível, mais liberal e auto-regulada”. No campo da educação, mais que uma reforma técnica e estrutural, essas reformas têm promovido uma mudança nas subjetividades, por um processo por ele chamado de performatividade, no qual críticas, comparações e exposições são tomadas como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais e de organizações são considerados como medidas de produtividade e rendimento, como

⁴⁰ Os termos são assim definidos por Sader (2002, p. 659): “Até aquele momento [do processo de industrialização na periferia do capitalismo] a dicotomia centro/periferia correspondia àquela entre países industrializados/países agrícolas. Ao longo do século XX, países como a Índia, a África do Sul, o Brasil e a Colômbia desenvolveram graus distintos de industrialização, diferenciando-se dos outros e assumindo posições que podem ser caracterizadas como de semiperiferia”.

mostras de sua “qualidade” e de seu valor. Nesse sentido, a performatividade é um mecanismo usado também para “ ‘reformatar’ professores e para mudar o que significa ser professor” (BALL, 2005, p. 4-5). Utilizando uma expressão do autor, “tecnologias políticas” dessa natureza provocam a perda de autenticidade nas ações dos sujeitos, na medida em que eles passam a agir tendo em vista a satisfação de quem avaliará seu desempenho e os benefícios que terá se tudo se desenvolver a contento. Relações sociais são substituídas por “relações de julgamento”, como diz Ball, nas quais as pessoas são valorizadas apenas por sua produtividade. São relações que “silenciam vozes alternativas”, que excluem possíveis laços de solidariedade e de ação coletiva. Não há, nesse contexto, porque “ver e ouvir” o outro e se fazer “visto e ouvido”, como diria Arendt (2003). Não há nada a refletir, nada a opinar. Os sujeitos se atomizam e simplesmente desempenham tarefas no modo mais adequado ao resultado esperado. É o esvaziamento da vida política, do debate de idéias e da possibilidade de um mundo comum.

A globalização tem também uma dimensão social, de acordo com Santos (2002), que se caracteriza pela emergência de uma classe capitalista transnacional que facilmente ultrapassa as organizações nacionais de trabalhadores dos enfraquecidos Estados periféricos e semiperiféricos, e que tem provocado, juntamente com a globalização econômica, o aumento da já enorme desigualdade social entre os povos e, internamente, em cada nação, o que está confirmado nos relatórios produzidos pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD - citados pelo autor.

O estabelecimento de padrões a partir de interesses externos está longe de atender às necessidades de cada um dos Estados afetados, porque independe do formato de organização social que apresentam e da sua capacidade de encaminhar suas próprias questões. O debate interno que poderia ocorrer perde sentido diante das definições externas. Analisando a dominância das relações mercantis construídas pelo neoliberalismo “sem contrapeso da ação até certo momento reguladora do Estado”, Sader (2002, p. 653-654) aponta a conseqüente “desmoralização da política, o desinteresse por tudo o que é público, a privatização exacerbada das relações sociais e do próprio Estado”, enfim, o enfraquecimento da vida política.

A globalização política é analisada também pelo autor. Em decorrência da nova divisão internacional do trabalho que se instala pela conversão das empresas multinacionais em atores centrais da economia mundial e do destaque que nela têm as relações de mercado, a face política da globalização se manifesta na intensificação da compressão da autonomia política e da soberania dos Estados periféricos e semiperiféricos pelos Estados hegemônicos; na tendência aos acordos políticos interestatais como a União Européia, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio - NAFTA e o Mercado Comum do Sul - Mercosul e, finalmente, na perda da centralidade que tinha até então o Estado-nação em relação à iniciativa econômica, social e política.

Santos (2002) destaca ainda três elementos componentes da globalização política: o consenso do Estado fraco, o consenso da democracia liberal e o consenso do primado do direito e do sistema judicial. O primeiro deles se sustenta na idéia de oposição da sociedade civil ao Estado e que, somente pela redução do tamanho deste é possível reduzir o seu dano e, com isso, fortalecer a sociedade civil. Essa posição foi gradualmente se alterando à medida que o capitalismo nacional foi exigindo maior intervenção do Estado. A oposição, então, se diluiu e a idéia de um Estado forte prevaleceu como condição da existência de uma sociedade civil também forte. A desregulação que foi exigida do Estado acabou sendo substituída, na verdade, por uma nova regulação, uma “re-regulação”. Nas palavras de Santos (2002, p. 38) “o retraimento do Estado não pode ser obtido senão através de forte intervenção estatal. O Estado tem de intervir para deixar de intervir, ou seja, tem de regular a sua própria desregulação”. A transição do conceito de governo para o de governação esclarece ainda mais essa aparente contradição. O conhecido modelo de regulação centrado no Estado se desloca para um outro, no qual o Estado apenas assume a coordenação com parceiros a partir da sua associação com organizações governamentais, para-governamentais e não governamentais.

O consenso da democracia liberal diz respeito à busca de compatibilidade entre liberdade política e liberdade econômica e a adesão a essa forma de governo, como condições para a oferta de ajuda e de financiamento internacional, como condições mesmo de realização do livre mercado. Mas, sendo elas estabelecidas para sociedades muito diversas, o que ocorre é que, em muitos casos, a democracia que

se instala é meramente formal, “senão, mesmo, caricaturada”, como diz Santos (2002).

A globalização política “reflete o debate em torno da governabilidade ou mesmo das relações de poder atuais, sem descartar no plano político-ideológico, a referência ao liberalismo como base filosófica”, afirma Oliveira (2000, p. 56).

O terceiro consenso, o do primado do direito e do sistema judicial, também busca, como o consenso anterior, vincular a globalização política à globalização econômica, uma vez que esta depende de um quadro legal que sustente a liberação dos mercados, dos investimentos e do sistema financeiro.

A face cultural da globalização é entendida por Oliveira (2000) não como uma “americanização” da cultura, uma sobreposição da cultura americana às outras culturas, mas como uma transnacionalização de uma cultura do supérfluo e da alta rotatividade, que não é própria de nenhuma cultura específica. A autora afirma que

não se trata de cultura americana, ou americanizada, aquela do McDonald's à Microsoft, mas de uma cultura que espelha o movimento da transnacionalização do capital e que, por essa razão, desconhece qualquer fronteira nacional, englobando o cotidiano das populações indistintamente, independente de sua origem étnica, econômica e social. A globalização do capital pressupõe a universalização de costumes e valores, mesmo que, em termos de acesso ao consumo, as diferenciações sejam evidentes (p. 86).

Essa não é, no entanto, a forma como Santos (2002) percebe a chamada globalização cultural. Mesmo sem se aprofundar na questão, e apenas trazendo à tona alguns temas do debate atual⁴¹, o autor se pergunta se esse termo não estaria sendo melhor utilizado se substituído por ocidentalização ou americanização, se se considera que

Os valores, os artefatos culturais e os universos simbólicos que se globalizam são ocidentais e, por vezes, especificamente norte-americanos, sejam eles o individualismo, a democracia política, a racionalidade econômica, o utilitarismo, o primado do direito, o cinema, a publicidade, a televisão, a Internet etc. (p. 45).

⁴¹ Santos (2002) apresenta ainda outras duas questões relacionadas, que não serão exploradas neste texto: até que ponto a globalização acarreta homogeneização, e se procede tratar da emergência de uma cultura global.

Postos dessa forma, os dois autores citados se defrontam com a cultura americana a partir de posições opostas. Enquanto Santos indica a redução da cultura ocidental à americana, Oliveira sugere uma inversão da lógica corrente, afirmando que “a cultura americana não se caracteriza por um caráter mais forte, superior aos demais; mas pelo contrário, por sua vulnerabilidade” (p. 86).

Apesar das análises apresentadas desvelarem uma realidade de tal forma abrangente, opressora e desarticuladora de qualquer iniciativa de fortalecimento da autonomia dos países periféricos e semiperiféricos, vários estudiosos do tema não se rendem à simples denúncia nem ao discurso de que “não há alternativa”. Pécaut (2001) aponta algumas mutações parciais que esboçam uma sociedade civil e “indícios leves” do desenvolvimento do espaço público nos esforços que as sociedades latino-americanas têm empreendido no sentido de que sejam reconhecidas suas particularidades culturais, sociais ou locais. Santos (2002), por sua vez, propõe uma globalização contra-hegemônica, recusando-se a dar prioridade a estratégias locais para fazer frente às estratégias globais. O que o autor defende é que o local contra-hegemônico possa também acontecer globalmente; que o cosmopolitismo e o patrimônio comum da humanidade se transformem de “trocas desiguais em trocas de autoridade partilhada”; que os Estados transformem a “democracia de baixa intensidade, que hoje domina, pela democracia de alta intensidade”; que o “sistema interestatal possa promover a construção de mecanismos de controle democrático através de conceitos como o de cidadania pós-nacional e o de esfera pública transnacional”; que seja possível a “distribuição democrática da riqueza”, uma distribuição de direitos de cidadania aplicados transnacionalmente; que construa um “multiculturalismo emancipatório”. (p. 94 e 75).

A democracia participativa, entendida como experiências políticas “que se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa”, é apresentada por Sader (1988) como uma via de resistência e de resgate da “dimensão pública e cidadã da política”, através de diversas iniciativas concretizadas em países de perfis econômico-sociais bem distintos, entre eles o Brasil.

Não é propósito deste trabalho analisar cada uma dessas alternativas mas, apenas, evidenciar o esforço empreendido na direção de fortalecimento de espaços que

possam vir a desenvolver uma dimensão pública em um movimento contrário, mas possível, ao liberalismo conservador. A intenção é analisar em que medida a atual ordem econômica, cultural e política mundial afeta a escola estatal brasileira e pode representar um obstáculo à sua constituição como uma escola pública.

3.2.1 A perspectiva gerencial da Reforma do Estado brasileiro

A partir da década de 80, o direcionamento conservador que o liberalismo assumiu no mundo ocidental tem induzido a uma progressiva redução dos domínios da burocracia, utilizando como justificativa a ineficiência que decorre do alto custo que a manutenção de sua estrutura técnica exige, de sua rígida hierarquia e do excesso de formalidade de seus procedimentos, que a torna refratária a inovações. A nova orientação estava demandando um dinamismo no mercado e uma desregulamentação das relações de trabalho que a burocracia não podia atender. A adoção de práticas gerenciais próprias da empresa privada foi, no Brasil, a alternativa encontrada para responder a essa nova situação.

Para Pereira (2001a), que respondeu a partir de 1995 pela Reforma da Administração e do Estado no Brasil, a administração burocrática não protegeu a *res publica* nem nos Estados de Bem Estar Social, nem nos países em desenvolvimento. Segundo sua tese, nesses países a burocracia substituiu, em parte, a burguesia na acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico. Já a administração pública gerencial que o autor propõe está

orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os funcionários e os políticos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (PEREIRA, 2001a, p. 28).

A afirmativa de que a administração gerencial está voltada para o cidadão tem o sentido de realçar o caráter público do serviço público, diferenciando-se da burocracia que é “auto-referenciada” e que age tendo como referência seus próprios interesses e a afirmação do poder do Estado como propósito. Mas o cidadão aqui referido em nada se parece com aquele que, ao participar, assume a

responsabilidade com os demais em torno de interesses comuns. O cidadão aqui referido é o consumidor, o cliente, que individualmente é chamado a participar, ou melhor, a opinar sobre a forma como certo serviço público o afeta. É uma participação solitária, particular e unidirecional uma vez que esse cidadão não tem como se reconhecer como parte de uma administração que permanece impessoal e distante. A inexistência de uma comunicação livre e dinâmica entre “cidadão consumidor” e “serviço público” é suficiente para minar qualquer possibilidade de aí se constituir um espaço realmente público. Isso se agrava ao oferecer uma aparência de participação, mas que, de fato, mantém o poder decisório centrado nos administradores daquele serviço. A idéia de “cidadão consumidor” e “cidadão cliente” traz também uma condição prévia à participação, ou seja, a sua vinculação ao serviço específico que está sendo prestado. Assim, o exercício de cidadania, além de individualizado, é também restringido aos assuntos sobre os quais os indivíduos são consultados. Até mesmo Abrucio (2001), defensor do *public service orientation* – PSO⁴² -, critica essa equivalência de cidadão e consumidor, argumentando que um programa orientado para o consumidor só enfatiza um aspecto da cidadania, o de controlar as políticas públicas. Afirma que “no mais das vezes, o consumidor é um cidadão passivo” (ABRUCIO, 2001, p. 188). Programas dessa natureza, segundo ele, também não atendem ao princípio da equidade, pelo qual a administração pública deveria zelar. Aqueles consumidores que possuem melhores condições de organizar e manifestar seus interesses são, nessas circunstâncias, convertidos em consumidores preferenciais, com possibilidades mais concretas de intervir no setor público e torná-lo adequado a seus interesses.

Um outro pressuposto da administração pública gerencial referida anteriormente, diz respeito ao esvaziamento da confiança depositada nos funcionários e nos políticos. Segundo Pereira (2001a) há várias formas de privatizar o Estado, entre elas o nepotismo e a corrupção. Daí a necessidade de se recorrer a procedimentos que os métodos burocráticos não podem alcançar, como faz a administração gerencial: a

⁴² O PSO, nascido do modelo gerencial, agrega elementos desse tipo de administração a outros conceitos, como o de esfera pública como espaço de participação dos cidadãos e de aprendizagem do debate público; o de cooperação e não competição entre agências públicas, e o de cooperação entre políticos, funcionários e cidadãos sustentada na criação de uma cultura cívica (ABRUCIO, 2001). Mas como afirma o próprio autor, o PSO não nega, no entanto, as discussões sobre eficiência, planejamento estratégico, qualidade, avaliação de desempenho e flexibilidade gerencial, linhas mestras da administração gerencial.

descentralização, a delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público e o rígido controle sobre o desempenho. Mas ao tratar de confiança parcial a administração pública gerencial expõe seu oposto de desconfiança também parcial. A relação entre funcionários, políticos e outros cidadãos está centrada na oposição de uns contra outros. Com isso se estabelece uma separação absoluta entre sociedade civil e sociedade política, desprezando a possibilidade de uma relação de responsabilidade mútua. É nessa perspectiva também que a administração pública gerencial assume o controle de resultados pelos consumidores como outra característica de sua atuação. O deslocamento da ênfase no processo, como se dá nos procedimentos burocráticos, para o produto, por meio de contratos de gestão e de outros instrumentos de avaliação institucional, faz da “satisfação do cliente” a sua maior meta e referência para uma atuação futura. Dessa forma, pouco ou nenhum espaço resta para o público, pela falta de reciprocidade entre as partes envolvidas e por ela se caracterizar como uma relação assimétrica onde o poder é desigualmente distribuído.

A quarta característica da administração gerencial apresentada por Pereira (2001a) trata da descentralização como estratégia de incentivo à criatividade e à inovação. A tese de que a descentralização conduz a mais democracia já não convence mais⁴³. Beltrán Llavador (1997), ao analisar esse processo na organização de centros escolares e no currículo da Espanha, conclui sobre a existência de movimentos simultâneos em direção à descentralização e à centralização. Para o autor, a descentralização indica, supostamente, um deslocamento de poder do centro à periferia e do global ao local, quando se toma o centro e a hierarquia como os dois componentes constitutivos desse processo. Sua afirmativa se sustenta, então, na análise dos dois eixos pelos quais a descentralização pode ocorrer. O eixo vertical, traçado de cima para baixo, reflete uma estrutura burocrática que não desfaz sua hierarquia por ampliar a capacidade de decisão até a base, nem por diminuir a distância entre os dois pólos. No eixo horizontal que traça um caminho do centro à periferia, a descentralização tende a se projetar no surgimento de novos e vários centros periféricos. Desse modo, a descentralização no primeiro eixo se caracteriza

⁴³ Cf. Rosar, M.F.F. e Sousa, M.S.(1999) ,Oliveira, C. (1999), Martins, A.M. (2002) e Oliveira, D.A. (2002).

mais precisamente como uma descentralização hierarquizada e no segundo eixo como um policentrismo (BELTRÁN LLAVADOR, 1997).

Assim, se a descentralização não é utilizada como mecanismo de distribuição de poder decisório e de rompimento de relações hierárquicas, em nada contribui para a constituição de um público. Ao contrário, funciona como um impedimento a que ele venha a ocorrer, por fortalecer a relação desigual entre as partes envolvidas.

Se a burocracia não protegeu a *res publica*, conforme afirma Pereira (2001a), tampouco a administração pública gerencial é capaz de protegê-la, se a entendermos no sentido republicanista de vida em comum, possível pelo debate de idéias e pelo compartilhamento do poder de decisão. Mas, apesar da utilização da expressão latina em seu trabalho, Pereira (2001b) adota, em realidade, o conceito de público numa perspectiva jurídica, ou seja, é a lei que define o que é público e o que é privado, e não o sujeito da atividade, nem a sua natureza.

Sob esse prisma, o autor apresenta as formas de propriedade que considera mais adequadas para definir as atividades do Estado: a pública estatal, a pública não-estatal e a privada e, em função delas, o organiza em quatro setores. O primeiro deles, o “núcleo estratégico do Estado”, é o espaço da definição das leis e das políticas públicas, tanto no nível federal quanto no estadual e municipal. O segundo setor é o das “atividades exclusivas do Estado”, onde é exercido o poder de legislar e tributar. Ambos deveriam ser, conforme a proposta de Reforma do Estado brasileiro, de propriedade estatal. No terceiro setor, os “serviços não exclusivos ou competitivos do Estado” são realizados ou subsidiados pelo Estado “por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos ou por envolverem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços” (PEREIRA, 2001b, p. 258-259). O quarto setor de ação do Estado é o da produção de bens e serviços para o mercado, e se refere às “empresas de economia mista que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos” (p. 259). Os dois últimos setores citados teriam a forma de propriedade pública não estatal.

Conforme indicação do autor, os serviços não exclusivos deveriam também ter, predominantemente, a forma de propriedade pública não estatal. Ele afirma reconhecer o conceito jurídico do público, referido acima, e justifica essa terceira e nova figura de propriedade como sendo ao mesmo tempo “pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico” (p. 261). É dessa forma que a educação é considerada como um serviço não exclusivo na Reforma do Estado brasileiro.

Mas, apesar de várias Reformas de Estado na América Latina terem adotado a mesma referência gerencial, os perfis que cada uma delas assumiu foram diferenciados. No caso da Reforma Argentina, formalizada pela Lei Federal de Educação de 1993⁴⁴, daquele país, a tensão entre público e privado se deu no campo da gestão. Como analisa Feldfeber (2003, p. 117) “o conceito de público se amplia, incluindo também a educação privada que passa a ser considerada como *educação pública de gestão privada*, enquanto a *educação pública* se resignifica como *educação pública de gestão estatal*”. Essa lógica da lei tem como pressuposto que toda a educação permanece pública mesmo sob a gestão privada. O conceito de público, então, perde substância para ganhar um novo formato conveniente a uma conjuntura específica. Nesse caso, o público se reduz a algo muito flexível, a ponto de ser capaz de se ajustar e se confundir com o privado, apesar de manter uma aparente oposição a ele.

A legislação brasileira, no entanto, não chegou a esse extremo, pois manteve a diferenciação legal já existente em relação aos estabelecimentos privados que os submete à regulação estatal para questões que dizem respeito à autorização de escolas e cursos, e ao cumprimento de algumas normas internas de funcionamento, como dias letivos e espaço físico, mas não interfere na maior parte dos procedimentos de gestão, nem exige deles o acatamento a exigências que são exclusivas da escola estatal.

Se a educação brasileira era tida até então como concessão, da qual a iniciativa privada poderia usufruir sob certas condições ou, mesmo, como serviço autorizado

⁴⁴ A Lei Federal de Educação da Argentina de nº 24194/1993 foi revogada pela aprovação da Lei de Educação Nacional, em dezembro de 2006.

pelo Estado, o que mantinha bem claro o campo das propriedades, porque então a necessidade de se criar uma nova figura de semi-público ou semi-privado? O que se altera substancialmente é que dessa forma se enaltece o mercado como o mediador adequado para garantir maior eficiência às escolas e se assegura também a “saúde empresarial” com o repasse, desse modo possível, de recursos financeiros do Estado para essas escolas-empresas. Como afirma Pereira (2001b, p. 263) “o fato de [a propriedade] ser pública não-estatal, por sua vez, implica a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado”. Se dessa forma o Estado se vê desobrigado de responder às demandas da população em geral e dos profissionais da educação a ele vinculados, exime-se também, com isso, da responsabilidade de definir uma política de educação unitária e orgânica para todo o país.

O questionamento a respeito do papel do Estado, extensivo a todo o mundo ocidental nos últimos anos do século XX, afeta frontal e especialmente os países periféricos e semiperiféricos e mina, segundo Pécaut (2001), o que era a pedra angular das estratégias e das representações da maior parte dos atores coletivos. As redes de mediação política, que exerciam o papel de laço social, se desfazem e a política não pode mais outorgar sentido à experiência cotidiana.

Follari (2003) também assume uma defesa incondicional do Estado, argumentando que a utopia de Marx sobre a sua eliminação continua sendo mobilizadora, “algo assim como esse horizonte que está sempre adiante e não se pode alcançá-lo” (p. 57), mas funciona hoje como uma “idéia reguladora”, de difícil possibilidade de ser alcançada. Além disso, o autor afirma que a extinção do Estado sem que se mude o seu caráter de classe, em nada contribuiria para eliminar a dominação, apenas serviria para fortalecer a hegemonia das classes hoje dominantes. Ao mito maniqueísta da “boa” sociedade civil e do Estado como um “mal” e dispensável, o autor responde que essa é uma posição que convém ao neoliberalismo, em seu propósito de reduzir o Estado em benefício da ampliação do livre mercado.

Sem fetichizar o Estado como espaço único no qual seriam equilibradas as relações de poder em uma sociedade de classes, mas tampouco desdenhando sua capacidade de universalizar certos direitos, o autor não abre mão da política como

uma ação estratégica que trata de múltiplos atores relacionando-se num jogo. “A política não é um jogo solitário e não se realiza dentro de condições ou regras que possam ser propostas unilateralmente por alguns dos jogadores” (FOLLARI, 2003, p.57). A política, então, não é algo que se possa decretar, mas depende de que os setores sociais estejam em condições de assumir uma ação consciente de autogoverno da sociedade.

Nessa perspectiva situa sua crítica ao conceito de público não-estatal, trabalhado por Bresser Pereira, utilizado como forma de introduzir o mercado e lhe dar legitimidade. Um “mercado que não se nomeia a si mesmo como tal, mas que agora aparece apresentado como terceiro setor, de modo a adocicá-lo como possuidor de um improvável interesse pelo público”, conclui o autor.

No Brasil, a tentativa do governo Fernando Henrique Cardoso de transformar as universidades públicas em “organizações sociais”, ou seja, em “entidades que celebram contrato de gestão com o Poder Executivo e que contam com autorização do Parlamento para participar do orçamento público” (PEREIRA, 2001b, p. 263), transformando-as, portanto, em propriedades públicas não-estatais, provocou grande reação no interior de várias universidades, e o projeto não foi concluído.

Nas escolas de educação básica, a implementação de programas de gerenciamento com base em procedimentos próprios da administração de empresas⁴⁵ voltou a dar ênfase à formação técnica dos diretores, depois de ter sido secundarizada nos anos 80, diante da formação política necessária à nova tendência de democratização da educação. Analisando a emergência do gerencialismo nas escolas brasileiras, Oliveira (2002, p. 141) afirma:

As tarefas administrativas [...] vêm absorvendo quase todo o tempo do diretor, esvaziando de conteúdo crítico e analítico suas atitudes, reduzindo-o à função de gerente, de controlador da força de trabalho e de administrador de recursos escassos, em síntese: um funcionário da organização escolar. Ao contrário do que é alardeado como sendo seu principal papel e sua função.

⁴⁵ O Programa de Qualidade Total largamente implantado nas escolas brasileiras na década de 90 é um exemplo. Cf. Lück, H. et al. (2000).

O diretor, considerado nessa perspectiva como o líder da escola, é novamente remetido a um modelo de centralismo situado em sua figura. A participação dos demais profissionais da educação e dos outros segmentos que compõem uma comunidade escolar se reduz a um formalismo de dupla face: o controle do produto do trabalho do diretor, em especial das ações financeiras que estão sob sua responsabilidade, delineando relações de oposição, mais que de compartilhamento entre os envolvidos com a realização do trabalho escolar, e a legitimação de uma suposta participação, ampliada na gestão da escola pela aproximação do “serviço público” de seus “consumidores” ou “clientes”.

3.2.2 A precarização do trabalho docente

O abalo provocado pelas transformações do emprego, que ocorreram a partir dos anos 1970 e que foram, progressivamente, se alastrando por todo o mundo capitalista, produziu desemprego e precarização do trabalho. De um Estado social onde o emprego estava garantido, mesmo que em graus diferentes, em função de contextos político-sociais distintos, para uma sociedade onde o contrato de trabalho passa a ser majoritariamente por tempo determinado e os trabalhadores estáveis são desestabilizados, a vulnerabilidade social é inevitável (CASTEL, 2005).

A flexibilização dos direitos trabalhistas, antes assegurados, resulta numa relação direta entre a redução das proteções e dos custos sociais em geral para os empregadores e o aumento da precarização do emprego. Esse processo, segundo Oliveira (2000, p. 66), “estimula a criação de subempregos, de subcontratação, de terceirização de serviços essenciais, de trabalhos mal pagos, sem regulamentação, sem garantias e sem estabilidade, realizado nas piores condições materiais”, tem servido, em países como o Brasil, de atrativo para investimentos estrangeiros.

As medidas adotadas para se obter maior rentabilidade no contexto de reestruturação capitalista podem, no entanto, segundo Castel (2005) se revelar, a médio e a longo prazos, como anti-produtivas para a empresa que as implantou. Há o risco de rompimento da coesão social da empresa e de desmotivação de seu

peçoal, como resultados do acirramento da competitividade e da corrida à eficácia, e da exigência de empregados super qualificados para setores pouco valorizados.

Mas em que medida essas transformações do emprego têm afetado o trabalhador da educação? A política educacional implementada a partir dos anos de 90 no Brasil lançou mão, ainda, de outras medidas do receituário liberal neoconservador para promover a expansão da oferta educacional tanto da educação básica quanto do ensino superior, sem o custo de uma equivalente expansão do quadro de profissionais. Uma das evidências mais significativas tem sido o procedimento amplamente adotado em todo o país e em todos os níveis de ensino, de contratação de profissionais por tempo determinado. Na rede escolar estadual do Espírito Santo, até mesmo o vocábulo “contrato” foi substituído por “designação” afastando, assim, qualquer possível relação desse novo vínculo institucional com a regulamentação conhecida pelo contrato de trabalho. A perda da proteção do trabalho até então conhecida por essa categoria profissional, como a definição estável do local de trabalho e da carga horária semanal sobre a qual é calculado o salário, além da perda da vinculação afetiva e profissional com os colegas com os quais compartilha o trabalho educativo, se tornam condições mutáveis a cada ano letivo, submetendo o professor a uma condição permanente de candidato a um posto de trabalho.

Outras medidas podem ser verificadas também no interior dos sistemas educacionais. A intensificação do trabalho docente se dá por meio do aumento do número de alunos por turma e pela ampliação da oferta no turno noturno, no caso das universidades, e pela redução real e proporcional da carga horária total do tempo destinado ao planejamento individual e coletivo e às demais atribuições próprias da profissão, como a avaliação e a definição de estratégias para promover avanços de aprendizagem⁴⁶. O aumento do número de alunos por docente e do tempo de trabalho necessário para a realização da sua tarefa acarretam, ainda, dificuldades de concretizar uma produção pedagógica autônoma na escola, por falta de tempo, como assinalam Martínez, Valles e Kohen (1997).

⁴⁶ Em resposta a um movimento deslançado pelos supervisores escolares e orientadores educacionais da rede municipal de ensino de Vitória-ES, no sentido de integrar os dois “fazer” numa mesma função pedagógica, a Secretaria Municipal de Educação absorveu essa demanda, mas estabeleceu nova referência de alocação de postos de trabalho, passando a disponibilizar apenas um profissional para o que, até então, disponibilizava um supervisor e um orientador.

A sobrecarga de trabalho tem também uma outra face que é explorada por Oliveira (2004), ao se referir às solicitações que passam a ser feitas aos professores diante dos novos procedimentos de gestão e de organização do trabalho escolar. Segundo a autora, os professores se vêem, muitas vezes, constrangidos a tomarem para si a responsabilidade pelo êxito ou insucesso dos programas. “As reformas em curso tendem a retirar deles a autonomia, entendida como condição de participar da concepção e da organização de seu trabalho” (p. 1132).

A terceirização de alguns serviços da escola como limpeza, vigilância e preparo da merenda tem sido uma outra medida que afeta não o trabalho docente, especificamente, mas o do profissional da educação, no sentido mais amplo. A privatização na contratação desses serviços vem em direção oposta a um esforço que vinha se expandindo no sentido de realçar e valorizar a dimensão educativa do trabalho realizado por aqueles profissionais, já que os novos contratados, por não comporem o quadro permanente da escola, não criam laços de responsabilidade com a formação das crianças e adolescentes com os quais passam a conviver diariamente.

A desvalorização do trabalho dos profissionais da educação passa, ainda, por outros caminhos. Os programas de aprovação automática como recurso para eliminar a repetência, apesar da manutenção da escala de notas para representar o nível de aprendizagem do aluno e, portanto, da não alteração da lógica classificatória, representam uma desvalorização do professor por retirar dele a responsabilidade de opinar, por meio dos mecanismos adotados pelos próprios sistemas de educação, sobre o processo educativo. Além disso, o incentivo ao trabalho voluntário, amplamente divulgado na mídia, apela para o sentimento de solidariedade e contribui para a desqualificação da dimensão profissional do trabalho escolar, fazendo crer que se trata apenas de um gesto de boa vontade.

Muitas medidas citadas aqui foram adotadas também em países que já dispunham de uma condição de estabilidade e valorização que os permitiram amenizar, em parte pelo menos, os efeitos requeridos pela reestruturação produtiva e a redefinição do papel do Estado. Mas, medidas dessa natureza encontram menos resistência em sociedades que já acumulavam precárias condições como é o caso do Brasil, que

convive com o baixo reconhecimento social da profissão docente, com a sua formação insuficiente e com os baixos salários que, não raro, ainda são utilizados para compensar as deficiências de recursos materiais das escolas.

Analisando as tramas do mal estar na escola, Martínez, Valles e Kohen (1997, p.50) destacam que a flexibilidade do trabalho docente existe, de fato, desde suas origens. Eles afirmam que “é visível que não existe jornada trabalhista propriamente dita; há, sim, um horário das atividades dos alunos. As dos docentes, quando não estão com os alunos, não são ‘trabalho’. [...]. As horas extras nunca existiram na escola”. Dos profissionais da escola é exigido um conjunto de outras obrigações sociais e cívicas que enchem de atividades os dias de descanso obrigatório. “Há um tempo que se paga ou se cobra e outro que se dá ou expropria, segundo a posição que nos encontramos nas relações de poder no sistema educativo”, afirmam os autores (p.53).

Pesquisas têm sido feitas, aqui e em outros países, buscando uma relação entre a precarização do trabalho docente e o adoecimento dos professores. Essas pesquisas partem do pressuposto de que a desmotivação do profissional decorrente da precarização do trabalho tem sido um fator relevante na impossibilidade de conservação da saúde. A pesquisa realizada por Martínez, Valles e Kohen (1997, p. 71) visa a demonstrar que

a saúde-doença é um processo dinâmico, no qual todas as cargas trabalhistas atuam simultaneamente sobre a corporeidade e a psique do trabalhador, gerando um processo regular de desgaste. Se esses processos de desgaste não são compensados devidamente pelo salário, o descanso, a satisfação e gratificação na tarefa e, mais ainda, se esses elementos não estão unidos a um acesso adequado a bens e serviços básicos e uma justa valorização social do trabalho realizado, os professores se distanciam do pólo da saúde e se potencializam, em troca, os sintomas que desembocam na doença e podem, inclusive, levar à morte antecipada.

Os autores negam uma simplificação no trato do tema quando se considera esse processo simplesmente como uma doença profissional. Eles enfatizam que ele se desenrola num contexto de determinações político-sociais e históricas no qual a carga de trabalho, o perfil de desgaste e as categorias de risco são elementos significativos na relação trabalho/saúde-doença.

A pesquisa realizada por Gasparini, Barreto e Assunção (2005) na Gerência de Saúde do Servidor e Perícia Médica de Belo Horizonte – MG apresenta dados relativos às solicitações por afastamento do trabalho por motivo de saúde dos servidores da educação no período de maio de 2001 a abril de 2002. As pesquisadoras trabalharam com a hipótese da “defasagem das condições de trabalho em face das metas traçadas e efetivamente alcançadas, as quais acabam gerando sobreesforço dos docentes na realização de suas tarefas” (p. 191), e verificaram os diagnósticos que provocaram os afastamentos: em primeiro lugar, os transtornos psíquicos, seguidos pelas doenças do aparelho respiratório e do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo. As autoras afirmam que os dados e as conclusões dos estudos que descrevem o perfil de adoecimento dos professores são convergentes, independentemente da população e da região estudada.

Outra pesquisa realizada nas escolas municipais de Vitória-ES, de 1995 a 1997, teve o propósito de compreender as relações trabalho-saúde dos docentes, analisando as condições e a organização do trabalho no campo da educação. Heckert (2001), uma das pesquisadoras, descreve o ano de 1997 como de intenso desgaste no trabalho docente e de transformação no processo de gestão das políticas educacionais na rede escolar, marcadas por uma “ótica tecnocrática e tutelar” evidenciada por medidas como o aumento da hora-aula de 50 para 60 minutos; o fim do horário semanal de planejamento coletivo; o aumento do número de alunos por sala; a restrição para a participação nas Assembléias da categoria e o retorno do uso abusivo de professores com designação temporária.

As transformações no processo de gestão foram expressas pela Secretária Municipal de Educação da época como a construção de um “estilo gerencial que buscou a superação de comportamentos historicamente arraigados e corporativistas com equívocos e acomodações cristalizadas” (HECKERT et al., 2001, p. 141). Essa foi a sua forma de justificar a quebra da proteção ao trabalho e a perda de outros direitos sociais tão duramente conquistados por várias gerações. A adoção do gerencialismo como princípio de organização da educação tem resultado em descontentamento e desmotivação dos professores, o que mostra a face antiprodutiva da priorização incondicional da rentabilidade, como assinala Castel (2005). Esses sentimentos foram entendidos pelas pesquisadoras como

despotencialização, paralisia, queixas, culpabilizações e, principalmente, dificuldade de produzir análise que os desloquem (os profissionais) desse lugar enfraquecido de onde não se percebem como produtores desse processo e, portanto, impotentes para alterar os rumos que a educação municipal tem tomado nos últimos anos (HECKERT et al., 2001, p. 156).

Diante da constatação do agravamento do grau de precarização e de vulnerabilidade em que se situam os profissionais da educação, em decorrência da adoção de políticas educacionais alinhadas com a desregulamentação do trabalho, ampliam-se, desse modo, as dificuldades para que se constitua uma dimensão pública na escola. A participação cívica encontra na intensificação do trabalho uma barreira, restringindo-a cada vez mais ou, mesmo, impedindo-a. Do mesmo modo, a comunicação esperada para viabilizar relações mais democráticas, como aponta Habermas (2004b), também se vê enclausurada em espaços restritos que sobrevivem à rotatividade dos profissionais e ao reduzido ou quase nulo trabalho coletivo.

Mas há, entre as situações aqui apontadas, que têm contribuído para provocar o aumento da precarização do trabalho dos profissionais da educação de um modo geral, pelo menos duas que apresentam uma ambigüidade que merece atenção. Uma delas refere-se à formação em serviço, destacada em diversas pesquisas como uma sobrecarga de trabalho que é demandada dos profissionais que se vêm, dessa forma, forçados a se preparar para o enfrentamento de novas práticas educativas requeridas pelas políticas públicas. O preparo compulsório para lidar com os recentes programas de inclusão é citado na pesquisa de Gasparini, Barreto e Assunção (2005). No entanto, muitas vezes, a formação em serviço é demanda dos próprios profissionais, como forma de se prepararem para assumir com menos *stress*, as novas responsabilidades que o processo educativo impõe, independentemente do modelo de gestão adotado pela Secretaria de Educação. Assim entendida, a formação em serviço é um elemento de valorização do professor porque lhe facilita o acesso, inclusive pela gratuidade própria dessa modalidade, a novos conhecimentos que podem reverter a seu favor, também em forma de vantagens salariais previstas em planos de cargos e salários.

Uma outra situação a destacar diz respeito ao “chamado à participação” que tem acompanhado a composição de colegiados para a gestão das escolas, como

estratégia para viabilizar/consolidar uma vida cidadã para a construção de relações mais democráticas. Responder a esse chamado demanda dos profissionais um tempo adicional, portanto não remunerado, ao destinado a seu trabalho regular. Seria desejável, então, que se desprezassem os mecanismos de gestão democrática da escola em função da sobrecarga de trabalho que eles demandam? Certamente a resposta é negativa. Situando os docentes numa zona de vulnerabilidade e de turbulências onde afloram aspectos da crise do Estado de Bem Estar Social e das mudanças na estrutura familiar⁴⁷, Martínez, Valle e Kohen (1997, p. 140) afirmam que “sem dúvida, esses setores vulneráveis, apesar de sua precariedade, são, através de sua conflitividade e da conservação dos recursos históricos que os sustentam com o propósito de constituírem-se em atores coletivos, os que podem reverter uma queda na exclusão”.

Contraditoriamente ao efeito da sobrecarga que produzem, os órgãos colegiados, como outros mecanismos que venham a se pautar na virtude cívica para a construção de relações mais horizontalizadas, podem significar também a possibilidade de se constituírem como uma estratégia para enfrentar a situação de vulnerabilidade em que se encontram os profissionais da educação, e funcionar como seu antídoto. Ou seja, a convivência possível entre os profissionais da escola, alunos e pais pode fazer aflorar, mais que situações conflituosas, uma relação solidária de identificação da precariedade da instituição e da fragilidade de seus profissionais, para daí construir laços que os unam e os fortaleçam diante do risco de desagregação social que advém da indiferença e da apatia. Enfim, pode surgir daí a possibilidade de se constituírem novos espaços públicos na instituição escolar.

Às dificuldades apontadas, e essas são apenas algumas, para que a escola estatal brasileira venha a se constituir como um espaço público, se somam outras mais que podem ser verificadas sob um olhar mais pontual, só possível quando nos enfrentamos com o cotidiano escolar. É o que será exposto no capítulo seguinte.

⁴⁷ Os pesquisadores referem-se aqui aos impactos sofridos pela estrutura familiar, até então âmbito de proteção, e a conseqüente redução que tem feito dela um espaço de trocas provisórias ou mesmo um fator de isolamento.

CAPÍTULO 4

A DIMENSÃO PÚBLICA DA ESCOLA ESTATAL BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: UMA ABORDAGEM EMPÍRICA

Este capítulo conduz o foco de análise das discussões realizadas nos capítulos anteriores para uma dimensão escolar e pretende com isso verificar, nos limites do campo de pesquisa definido, em que medida esse tipo de instituição tem refletido ou tem sido influenciada tanto pelas experiências exitosas quanto pelas dificuldades de se constituir um público, no Brasil.

Foram escolhidas para observação e análise duas escolas de ensino fundamental de dois municípios do estado do Espírito Santo com realidades sociais bem distintas. Um desses municípios Vitória, a capital, tinha uma população de 292.304 habitantes em 2000, e tem no setor de serviços a sua principal atividade econômica. Sua rede escolar é composta de 47 escolas de ensino fundamental, nela atendendo a mais de 33 mil alunos, e de 43 centros de educação infantil que recebem em torno de 19 mil crianças de seis meses a seis anos de idade. Cariacica, o outro município, apesar de ser parte integrante da região metropolitana, possui características muito distintas. Nele se destaca também o setor de serviços, mas possui ainda algumas pequenas indústrias. A população, em sua maioria pessoas de baixa renda, era de 324.285 habitantes em 2000. A rede escolar do município é formada por 79 escolas e mais 4 unidades conveniadas, onde são atendidos 32.500 alunos da educação infantil e do ensino fundamental⁴⁸.

Mesmo sem o propósito de estabelecer comparações entre os dados coletados, a escolha de duas redes escolares distintas como campo de pesquisa teve a finalidade de contemplar contextos distintos no que se refere às condições de reivindicação da população, de participação na gestão da escola e às condições de trabalho dos profissionais da educação. A definição das escolas foi intencional e tomou como principais critérios a condição de terem sido criadas por iniciativa de

⁴⁸ Os dados relativos à rede escolar foram obtidos nos sítios www.vitoria.es.gov.br e www.cariacica.es.gov.br em 15 de fevereiro de 2007. Os dados de população foram obtidos no Relatório do Censo 2000 da Prefeitura Municipal de Vitória em dezembro de 2002.

movimentos de mobilização popular e a disponibilidade e interesse da instituição em participar da pesquisa.

Para realizar a coleta de dados foram realizadas: a) entrevistas semi-estruturadas a professores, pedagogos, diretores, serventes, merendeiras, membros da guarda municipal e pais de alunos no âmbito da escola, a moradores do bairro que participaram do movimento de criação da escola, e a profissionais que atuam nas secretarias de educação municipais; b) observação registrada em diário de campo, dos momentos de trabalho coletivo nas escolas como Conselho de Escola, reunião de professores e reunião de pais; c) análise documental de projeto político-pedagógico, dos regimentos das escolas e do Programa Escola Aberta. A utilização de procedimentos combinados tornou possível o cruzamento de percepções e pontos de vista do pesquisador com os dos envolvidos. A quantidade de momentos observados variou em cada escola em função da programação de cada uma delas no período reservado à coleta de dados e conforme a qualidade dos dados coletados.

4.1 A ESCOLA DE VITÓRIA

4.1.1 A escola constituída por um público

A escola do município de Vitória foi institucionalizada em 1983, pela Secretaria Municipal de Educação, em resposta a reivindicação feita pelos moradores do bairro. Mas sua história se inicia, de fato, bem antes e representa a demonstração da capacidade de organização da sociedade civil. A região onde se situa a escola era, até o final dos anos de 1970, quase totalmente desabitada, tanto pela dificuldade de acesso, quanto pelas condições geográficas de proximidade de um mangue, impróprias, a princípio, para a habitação humana. Havia no início, apenas cinco barracos dispersos e um pequeno bairro cujos moradores viviam do aproveitamento de conchas, disponíveis em grande quantidade, para a produção de cal. A nova ocupação daquela área, na época nominada pelos órgãos oficiais e pela mídia como “invasão”, se deu em decorrência do número de pessoas que acorreu à cidade a partir da década de 1970, após o Programa de Erradicação de Cafezais Anti-

Econômicos. Ao mesmo tempo, os grandes projetos industriais que se instalaram em todo o Espírito Santo naquela década alteraram profundamente a configuração geográfica da cidade de Vitória, por terem significado uma esperança, tanto para aqueles que não encontravam trabalho na zona rural do estado quanto para outros, que se encontravam também em condições precárias de vida nos estados vizinhos. A população duplicou em relação à década anterior. Como não foi criada uma infraestrutura urbanística para atender ao grande e descontrolado fluxo migratório, intensificou-se a favelização da população nos morros e mangues.

O processo de ocupação da área em foco teve início em 1977. Os novos moradores eram sub-empregados, recém desempregados pela desativação do canteiro de obras da Companhia Siderúrgica do Tubarão, migrantes pobres e trabalhadores de baixa remuneração dos setores público e privado⁴⁹.

A área ocupada encontra-se às margens de um braço de mar e traça o limite noroeste da ilha de Vitória com um amplo manguezal. O estreito espaço plano de terra entre o mar e o maciço que se eleva no centro da ilha foi insuficiente para alojar os que chegavam e, pouco a pouco, também o mangue passou a ser ocupado. As palafitas de madeira se ligavam à terra firme por passarelas estreitas. Era muito comum a queda de crianças na lama ou no mar, dependendo do movimento da maré. Para ceder espaço às casas, a vegetação foi sendo derrubada e o aterro foi a alternativa encontrada pelos moradores e pelo governo municipal para tornar a área mais habitável. O lixo que era recolhido na cidade passou a ser depositado naquela região e utilizado para aterrar o mangue, a partir de 1978. Entendido dessa maneira, o aterro cumpria dupla finalidade: ampliar a área que poderia vir a ser habitada e encontrar uma finalidade para o lixo produzido em quantidade cada vez maior diante do incontrolável crescimento populacional⁵⁰.

⁴⁹ Disponível em <www.vitoria.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2006.

⁵⁰ O governo municipal do período 1985-1988 chegou a elaborar uma cartilha de orientação à população que foi amplamente divulgada, na qual apontava as áreas de mangue como sendo o local adequado para o depósito do lixo produzido pela cidade. Já nessa época ambientalistas constataram o erro que significava o aterro dos mangues e a utilização do lixo orgânico para esse fim.

Memórias das ações coletivas⁵¹ desenvolvidas pelos novos moradores, do empenho para o reconhecimento pela Prefeitura de suas demandas por moradia, do uso desse movimento para ganhos particulares e da transformação de uma pequena ocupação num bairro populoso, estão registradas em livro de Andreatta (1987). As primeiras iniciativas tomadas pelos moradores, simultaneamente à construção dos barracos foram a abertura de becos de acesso, já que não havia qualquer planejamento para a área. Depois, reivindicações foram feitas à Prefeitura para transformá-los em ruas. À medida que novas necessidades iam sendo sentidas eram discutidas em reuniões semanais. Mutirões foram organizados para abrir ruas na madrugada. Assim foi também o início da escola. Na casa de um dos moradores, à luz de velas, “todo o mundo dava aulas para todo mundo”, segundo os relatos da autora. A etapa seguinte foi conseguir tábuas para construir um espaço específico, que serviria também como local de reuniões.

Gohn (2002) constata a mesma característica de organização voluntária em diversos movimentos populares que ocorreram no Brasil, a partir do final dos anos de 1970. Ela afirma que

não havia organizações estruturadas com recursos econômicos e nem os movimentos lutavam para obter doações e suportes financeiros, como os movimentos americanos. Eles lutavam pela aquisição das demandas, a partir de uma base organizacional pobre, improvisada, baseada no trabalho voluntário (p. 228).

Essa forma de organização da comunidade conduz a relações solidárias. Utilizando a expressão de Doimo (1993), uma “lógica consensual-solidarística” se impunha. Nas freqüentes reuniões eram decididas as ações que seriam realizadas pelos moradores, onde, sem dúvida, o conflito aflorava mas era vencido pela busca do consenso. “[...] uma vez por semana reuníamos todos os moradores para decidir o que fazer. [...]. Todos falavam, davam idéias e assumiam suas idéias; saíam as comissões”, registra Andreatta (1987, p. 17). A autora descreve como a imprevisibilidade era total e o modo como as normas foram se estabelecendo entre

⁵¹ Serão utilizados distintamente neste trabalho os conceitos de “movimento social” e “ação coletiva”. O primeiro refere-se a um coletivo social que necessita de uma identidade em comum. É um fenômeno de opinião de massas lesadas mobilizadas em contato com as autoridades. A ação coletiva refere-se a estratégias utilizadas pelos movimentos sociais como protesto, rebelião, invasão e luta armada. (GOHN, 2002).

os moradores: “O mangue ia sendo ocupado e nós nos preocupávamos cada dia mais. O número de pessoas era assustador. A gente pedia, pelo menos, que não brigassem e se mantivessem unidos. Que ninguém tomasse as coisas dos outros [...]”. (p. 48). A solidariedade se manifestava de diversas formas. Mediante uma das várias ações policiais para a destruição dos barracos, considerados como construções ilegais pela Prefeitura, a autora relata: “O povo [...], recolhendo os cacos de sua destruição, é chamado a socorrer a ocupação vizinha que estava sendo destruída a tiros, na calada da noite” (p.51). O dia-a-dia era compartilhado. As ruas eram abertas por um mutirão de homens, mulheres e crianças. A autora registrou uma conversa da qual se lembrava: “- (...) quantas horas são? Respondi: - meia *nooite!* De lá, no escuro, gritaram: - *brigado, manhã* me avisa quando for 5 horas.[...]. Tempos depois conheci o dono da voz” (p. 19).

Os novos moradores organizavam comissões que se responsabilizavam por encaminhar o que era decidido nas reuniões de participação voluntária. Eram os primeiros passos na instituição de um autogoverno. Grande parte das demandas era encaminhada às agências públicas responsáveis pela prestação do serviço, não pelos meios convencionais burocráticos ou políticos, mas pela presença de toda a comissão nas reuniões que conseguiam agendar. Quando o agendamento não era possível dentro de um prazo considerado tolerável, ou quando as providências demoravam a ser tomadas, os moradores utilizavam outros procedimentos: passeatas, atos públicos e concentrações diante dos prédios públicos ou, mesmo, diante da residência do responsável direto pela decisão que deveria ser tomada, buscando uma interlocução pessoal e direta.

Procedimentos dessa natureza eram comuns a vários movimentos populares que ocorreram em diversos pontos do país na época, e a forma inovadora de fazer política é uma de suas características mais marcantes. Diferentemente dos antigos movimentos populares onde predominavam relações clientelistas e populistas, os novos rejeitavam essas práticas (GOHN, 2002). Isso está claro no relato de Andreatta (1987), e pode ser ilustrado por algumas de suas afirmações: “estávamos sendo usados por políticos inescrupulosos que não saíam de nossa casa” (p. 21); “em determinados dias faziam [os administradores municipais] os fiscais [da Prefeitura] saírem mais cedo para fazer campanha para um ou outro arenista [da

ARENA⁵²], usando acintosamente o dinheiro do povo na gasolina, ocupando um funcionário, chantageando o emprego dos pobres coitados que, por medo de perder seu ganha-pão, se sujeitavam. Muitos, a maioria, até achava que estava certo” (p.30); “não ter político que nos representasse em nenhuma casa de Leis, não pedir favores, não esmolar, conseguir vitórias frutos de nossas lutas, tudo isso irritava enormemente as autoridades autoritárias” (p. 103); “ano pré-eleitoral. Os políticos viviam como abutres em torno de nós.” (p. 20).

O relato de Andreatta (1987) refere-se sempre aos políticos e aos administradores públicos com um misto de desconfiança e desprezo, pelo não cumprimento das promessas feitas à população. Dessa forma, travava-se de uma relação de enfrentamento entre dois lados opostos e inimigos. Práticas desse tipo são comuns à primeira fase dos movimentos populares que ocorreram ainda nos anos de 1970, chamada por Cardoso (1994) de “a emergência heróica dos movimentos”.⁵³ A sociedade civil se colocava em oposição ao Estado.

Mas, ao mesmo tempo em que aquele movimento se recusava a reproduzir as práticas convencionais de fazer política, reconhecia no Estado o poder de decidir sobre a utilização dos recursos públicos, e na população, o direito de exigir a aplicação voltada ao atendimento de suas necessidades. Essa posição expressa, segundo Doimo (1993), uma ambigüidade, pois assim como deslegitima a autoridade pública, a reforça, solicitando sua atenção. A autora compreende a ambigüidade dos “movimentos reivindicativos de ação-direta” como decorrência de uma conjuntura em que combinam a “assombrosa estrutura de carências da população” com um “vertiginoso crescimento das funções do Estado junto à sociedade” (p.47).

No entanto, essas ações, mesmo sob a aparência de ambigüidade, ou mesmo de contradição, revelam, sobretudo, uma pressão sobre o Estado para que ele viesse a assumir como sua, a responsabilidade de criar as condições necessárias também à

⁵² ARENA – Aliança Renovadora Nacional, o equivalente a um partido político, base de apoio dos governos militares.

⁵³ Cardoso (1994) reconhece uma segunda fase dos movimentos populares a partir de 1982, já em outro contexto, “quando o sistema político começa a abrir novos canais de comunicação e de participação até então parcialmente bloqueados” (p. 83).

escolarização da população, já definida constitucionalmente, mas negligenciada. Mais que isso, elas revelam o desejo de que a escola estatal viesse a ser organizada de modo diferente do que vinha ocorrendo em outros bairros, onde a população mais pobre não conseguia vaga ou, quando conseguia, era expulsa pelos procedimentos burocrático-pedagógicos usualmente adotados. A partir dessa premissa, o confronto que o movimento popular estabelecia nada tinha de ambíguo. O propósito era um só: o de impor ao Estado as suas necessidades e cobrar dele ações que contemplassem suas demandas. Organizadas, elas se tornaram tão amplas e duradouras que acabaram por exigir o seu reconhecimento. Assim, o movimento fez-se ouvir e ser visto, abrindo canais de comunicação que antes inexistiam, constituindo-se, assim, como um público. Isso não significa, contudo, que as relações daquela comunidade com o Estado passaram a ser horizontalizadas a partir daí. Pode-se afirmar que relações mais igualitárias se deram no interior do movimento, mas não na relação deste com o Estado. As ações populares indicavam um movimento de “tomar sua parte” pela exigência do cumprimento de direitos civis e sociais que estavam sendo negados àquele grupo de pessoas.

A exigência de contratação de pessoas residentes no bairro poderia, se tomada separadamente, refletir um caráter ambíguo já que essa medida atendia tanto ao propósito de se fazer a escola com a ‘cara’ da comunidade, conhecedora das necessidades locais e coerente com o movimento popular, quanto atendia, também, à demanda particular de emprego para alguns moradores do bairro. A desqualificação das autoridades pode ser compreendida como o repúdio às tradicionais práticas de políticos tirarem proveito pessoal de festas de inauguração de obras.

A diversidade de movimentos populares que eclodiram na época foi amplamente estudada pela academia científica. Alguns pesquisadores destacam seu potencial para transformar as relações capitalistas de produção, enquanto outros evidenciam seu caráter fragmentário e o conseqüente enfraquecimento do antagonismo fundamental, da luta de classe. Outros discutem o papel que a Igreja Católica desempenhou como marcador das trilhas pelas quais foram sendo construídas “redes sociais”, como mediadora, articuladora social ou mera protetora dos movimentos (DOIMO, 1993). Ou ainda, se os movimentos populares limitaram sua

luta na conquista e ampliação de direitos de cidadania ou se foram, de fato, se constituindo como novos sujeitos políticos (SADER, 1988). Mas em todas essas discussões o imprevisto e a autonomia das ações coletivas se apresentam como elementos de especial significado. Andreatta (1987) registrou sua ansiedade em relação às novas situações que se apresentavam, a cada dia, no bairro: “uma vida nova que os (sic) cobrava a doação, a entrega, a luta, e para a qual não nos tínhamos preparado” (p. 23). Com um certo tom de orgulho afirma a autonomia da qual desfrutavam já em 1983: “um bairro sem violência, com um jornalzinho mensal, reuniões pelas ruas e já bastante urbanizado em seu primeiro setor. [...]. Forças políticas variadas, mas todos moradores. Não havia ingerência de forças estranhas”. (p.97).

Chauí (1988) refere-se aos movimentos populares sociais como um novo sujeito que mesmo sendo coletivo, não é portador de universalidade definida por uma organização que opera como centro, mas um sujeito determinado a defender a autonomia, “tendendo a romper com a tradição sócio-política da tutela e da cooptação [...]” (p.11). Mas Cardoso (1994) justifica a importância dada aos temas da autonomia e da improvisação pelo fato de que o país vivia sob o regime de ditadura militar e onde a possível presença de agentes políticos dentro dos movimentos não podia ser evidenciada. Referindo-se aos pesquisadores, ela afirma que, com isso, “as interpretações ficaram bastante coladas ao discurso dos movimentos” (p. 85). Afirma ainda que a falta de descrição de outros aspectos importantes foi, inclusive, a razão da perplexidade de alguns estudiosos quanto ao processo de institucionalização que ocorreu nos anos de 80, com as novas formas adotadas para o gerenciamento das políticas públicas. Em pesquisa realizada no mesmo bairro então estudado, Doimo (1989) afirma também que os movimentos sociais da época, apesar de terem sido altamente criativos, traziam em si o reflexo e a expressão de estratégias nacionalmente articuladas. O casal que exerceu a maior liderança naquela ocupação não era, segundo a autora, um “invasor comum”. “O marido, carpinteiro, tinha um passado de militância em setores de esquerda, enquanto a mulher, uma professora, participava há anos como agente de pastoral junto à Igreja Católica”, afirma (p. 24).

De todo o modo, mesmo estando de acordo com o argumento de Cardoso de que nem tudo podia ser dito no final dos anos de 1970, a diversidade de formatos que as manifestações populares assumiram em torno dos mesmos temas e problemas, conforme analisou Gohn (2002), evidencia que a autonomia era, de fato, um princípio zelado pelos movimentos populares e, em decorrência, a improvisação na busca de estratégias de enfrentamento das situações que se apresentavam, colocava à prova a capacidade criativa do movimento para encontrar novas formas de fazer política.

O reconhecimento de certo grau de autonomia das ações coletivas desenvolvidas no bairro estudado é fundamental para a verificação da existência de uma dimensão pública naquele movimento e, se confirmada, verificar também o sentido que tomou. Se não há, até o momento, estudos que nos indiquem a vinculação da ação do bairro a organizações políticas externas que lhe teriam dado uma direção a seguir, há, por outro lado, evidências da grande autonomia que os moradores gozavam em relação às agências públicas. O enfrentamento com o PROMORAR é um exemplo. O Programa de Erradicação de Sub-habitação, criado em 1979 pelo Ministério do Interior, era financiado pelo Banco Mundial e visava “à erradicação das favelas com regularização da posse da terra e a substituição de barracos por casas de alvenaria na mesma área de moradia” (FERNANDES, 2004, p. 13). Segundo Herkenhoff (1994), os líderes do bairro tinham como alternativas a aceitação, a rejeição ou a administração do programa, e optaram pela terceira. Após um seminário onde debateram o tema junto aos técnicos do Programa, garantiram que 75% da mão de obra que seria contratada pela empresa construtora fossem compostas por moradores e definiram: a) pela rejeição dos projetos das casas “minúsculas” e iguais, aceitando apenas os banheiros; b) pela construção de uma escola maior que a prevista no início; c) pela construção de uma sede para o Movimento Comunitário e d) pelo destacamento de policiais militares para a segurança do bairro. Segundo um entrevistado, o mote era: “nossas casas como são, nossos lotes onde estão”. Esse foi outro exemplo de como aquelas pessoas, apesar das condições precárias em que viviam e do baixo ou nulo conhecimento técnico a respeito de planejamento urbano, foram capazes de manifestar seus interesses com clareza e, orientados por um sentimento cívico, definir medidas que favorecessem a todos os moradores

indistintamente, não apenas àqueles que participavam mais diretamente das negociações junto aos órgãos governamentais.

O longo processo de criação da escola do bairro não se deu por iniciativa governamental. Andreatta (1987) registra que, no início dos anos de 1980, uma comissão de doze mães dirigiu-se ao Secretário Municipal de Educação para falar da necessidade de uma escola, e saíram desolados diante da resposta que receberam: “as crianças desse bairro só vão à escola para comer”. A omissão do executivo municipal quanto à sua responsabilidade constitucional de oferecer ensino fundamental à população, somada ao tom de desprezo expresso na fala do Secretário, levaram os moradores a decidir em assembléia que eles próprios fariam a escola. Alguns se prontificaram a fazer bancos e um quadro de giz e a docência ficou a cargo de algumas mães que haviam sido professoras na zona rural onde moravam anteriormente, e da autora do relato, que além de ser uma das lideranças do movimento, tinha formação docente. “A comunidade ia ditando como queria a escola; a Comissão de Educação ia estudando normas pedagógicas. [...]. Em dois sábados eram mais de 200 crianças”, lembra Andreatta (p. 79).

Aos poucos a construção da escola comunitária do projeto PROMORAR ia se desenvolvendo e, simultaneamente, os moradores se preparavam para ela. Procuravam professores com formação específica e as mães, que no início davam aulas, mas que não possuíam titulação, passariam a ser as responsáveis pela limpeza da nova escola. Da mesma forma ocorreu com os outros cargos de vigilância, supervisão, coordenação e auxiliar de secretaria escolar. A comunidade buscava entre os moradores os perfis profissionais de que necessitavam. Foram também tomadas decisões a respeito das diretrizes pedagógicas que queriam seguir:

- Ninguém será discriminado na escola e as serventes participarão do rodízio diário de planejamento, onde passarão a filosofia da escola e onde ampliarão seus conhecimentos pedagógicos, não só para suprir qualquer falta eventual, como para garantir uma boa educação em todas as dependências da escola.
- A pessoa mais importante é o aluno. [...].
- Educação libertadora não quer dizer bagunça.
- Será uma escola limpa e arrumada, onde o aluno será orientado e, não, humilhado.
- Nenhum aluno será “devolvido” por chegar tarde, mas será orientado a descobrir a hora, pois muitos são filhos de catadores e outros não têm relógio em casa.

- Haverá vaga para todos os que procurarem a escola. [...].
 - Todos estarão sempre inteirados do funcionamento da escola e haverá cooperação nas funções, com reuniões plenárias e divisão de grupos para planejamento específico, que será colocado novamente em plenário para decisões comuns e conhecimento geral.
 - Não haverá maledicências entre os turnos e qualquer problema que surgir será resolvido em reunião.
 - Num caderno da escola serão colocados os acontecimentos e as experiências diárias para que outros turnos e, enfim, todos se enriqueçam com o que aconteceu no turno anterior.
 - O aprendizado partirá do “local” para o “universal”, não limitando a fantasia, a imaginação e a criatividade infantil.
 - Manter o controle de turma é papel do professor em sala de aula, manter a ordem na escola é dever de todos, do servente ao diretor, inclusive em volta da escola, para evitar depredação.
 - A escola será aberta à comunidade e esta orientada para não atrapalhar o andamento e não perturbar as crianças em horário de estudo.
 - Nenhuma repressão, mas firmeza e autoridade, sem autoritarismo.
- (ANDREATTA, 1987, p. 82)

Essas diretrizes expressam não apenas uma preocupação com a definição de diretrizes pedagógicas mas, em especial, com a gestão da escola como meio de assegurar a alunos e profissionais direitos civis, como o respeito à pessoa. O compartilhamento das experiências entre todos os profissionais da escola, a co-responsabilização pela tarefa educativa e a garantia do livre acesso da comunidade traduzem o desejo de implantar também na escola as normas que os moradores estavam definindo para a vida em comum.

Diante de tamanha autonomia fundada nos espaços de omissão do poder público, os moradores apresentavam resistência sempre que a Secretaria de Educação tentava lhes impor procedimentos burocrático-administrativos que divergiam das escolhas feitas pelo grupo. Uma das resistências foi quanto à definição dos funcionários da escola. Vários moradores vinham trabalhando voluntariamente na expectativa de permanecerem como contratados da Prefeitura. De fato, alguns deles firmaram contrato, mas outros foram excluídos, pois não havia vaga para tantos. Criou-se, então, um impasse e a escola, já pronta para funcionar, continuou fechada. A Secretaria de Educação tentou empessar uma diretora, estranha à comunidade, mas também encontrou forte reação. A escola foi sitiada e proibida a entrada de qualquer pessoa. Andreatta (1987) relata que a escola se fechou inclusive para a Comissão de Merenda Escolar que foi à escola investigar uma denúncia de desvio de material.

Esse nível de autonomia é, à primeira vista, contrastante com a precariedade das condições sob as quais funcionava a escola e com a conseqüente e limitada capacidade da comunidade para desenvolver um projeto educativo “a partir daquela realidade para a realidade universal”, conforme o sonho que alimentava Andreatta. Pouco a pouco a escola foi se constituindo como mais uma unidade da rede escolar, parecida com tantas outras, e perdendo a energia e a persistência que marcaram os seus primeiros anos de existência. A autonomia foi se arrefecendo diante da precariedade material que inviabilizava a concretização do projeto pedagógico e social da escola que queriam construir, e da institucionalização burocrática que, contraditoriamente, era a condição para que a escola continuasse a existir. Depois de apenas dois anos passados da inauguração do prédio próprio, de alvenaria, Andreatta (1987) registra sua frustração: “nós guardamos o projeto elaborado e os cadernos [de experiências]. Nós guardamos nossa história”. (p. 96). Até mesmo o nome dado pela comunidade à escola teve que ser mudado sob a alegação de que o original não era adequado, uma vez que era o mesmo da chapa que estava à frente do Movimento Comunitário. Na realidade, o nome da escola era a expressão da luta que estava sendo travada naquela comunidade e que parecia querer ser esquecida pela administração. A escolha de novo nome, que permanece até hoje, foi feita na Prefeitura em memória a um ex-governador do estado que, além de ter sido grande proprietário de terras, utilizava práticas populistas e clientelistas para encaminhar questões em seu governo (DOIMO, 1989).

A intenção em trazer informações a respeito do contexto social e político do bairro, a partir dos últimos anos da década de 1970, foi verificar a existência de uma dimensão pública nas ações coletivas que se desenrolaram no bairro e que originaram, entre outras conquistas, a escola objeto deste estudo.

A identificação de interesses comuns pelos novos ocupantes do manguezal a partir da primeira e impulsionadora necessidade de moradia foi o fundamento para as relações sociais que ali se deram. As demandas foram pouco a pouco surgindo: abertura de ruas, aterro, iluminação, esgoto sanitário e água corrente e, posteriormente, creche, escola de ensino fundamental, posto médico e sede para o Movimento Comunitário. Cada uma delas teve um caráter reivindicatório a partir da organização de comissões de trabalho com algumas ações planejadas e aprovadas

por todos. O reconhecimento das necessidades do conjunto de moradores por vários governos estaduais e municipais tornou-se, então, imprescindível mediante a duração e a intensidade das demandas.

Todo o processo de identificação, organização e reconhecimento dos interesses daquela população se deu por meio de uma intensa vida política. Cada morador tinha acesso às discussões e participava das tomadas de decisões nas assembleias. Assim, a manifestação das vontades individuais era possível e um arranjo coletivo se formava a partir do reconhecimento por parte de cada um, de seu próprio interesse e do interesse do outro, compondo, desse modo, um mundo comum, conforme a expressão de Arendt (2003).

Parece não ter havido espaço para definições prévias surgidas de algum projeto universalizante que indicasse o rumo que o movimento deveria tomar. A imprevisibilidade própria de situações democráticas estava presente. O espírito de comunidade regia as normas de convivência que os próprios moradores construíam, a ponto de chegarem a recusar aquelas trazidas pelos programas governamentais e pelas tão naturalizadas relações de favorecimento e clientelismo. Mas os laços se tornaram tão fortes entre eles a ponto de, algumas vezes, assumirem um formato corporativo. A recusa em aceitar, nos projetos do PROMORAR e na escola, aqueles que não eram residentes do bairro, é apenas um exemplo. Esse tipo de reação foi analisado por Doimo (1993) uma vez que se deu igualmente em vários conflitos decorrentes da “busca de soluções imediatas para as dramáticas carências sociais”. Como afirma a autora, quem mais se organizava e mais fazia pressão era quem levava as fatias do fundo público, diante da diversidade de carências e dos múltiplos agentes sociais com os quais os movimentos sociais dialogavam. Houve também, sem dúvida, algumas tentativas de privatização das conquistas conseguidas pela ação coletiva mas além de não terem sido muito freqüentes, algumas delas foram contidas pelo olhar atento dos moradores. Isso ficou evidenciado no relato de Andreatta (1987), ao registrar a luta da Cooperativa dos Catadores de Lixo de Vitória, instituição organizada com a finalidade de assegurar àquela comunidade o “direito” de sobreviver tirando do lixo o sustento de centenas de famílias. Entre outras providências para garantir o usufruto compartilhado do que podiam extrair do lixo, uma comissão de seis mulheres coordenou os trabalhos de modo a não permitir que

os caminhões que o recolham na cidade o jogassem em quintais de particulares e não na área da Cooperativa.

Os laços de solidariedade que uniram os primeiros moradores do bairro, a livre comunicação de idéias entre eles, a co-responsabilização pela vida comunitária com a autonomia de constituírem suas próprias normas internas de convivência e de alterar aquelas estabelecidas pelos diversos setores governamentais fizeram dessa comunidade um espaço público. O movimento popular que aí teve lugar durante os primeiros anos de ocupação da área não só permitiu que aquelas pessoas pudessem começar a usufruir alguns dos direitos previstos na Constituição Federal, mas também viabilizou a ampliação dos limites desses direitos, ao criar novas formas de fazer política e de se relacionar com o poder público, opondo-se à “lógica racional competitiva” dos partidos políticos e sindicatos (DOIMO, 1993), a ponto de criar um novo modo de gerenciamento das políticas públicas. Os avanços conquistados se tornam ainda mais expressivos ao se verificar que a constituição desse público se deu pelo esforço e virtude cívica de pessoas que vinham sendo alijadas de condições básicas de cidadania, como os direitos à moradia, segurança, escola e saúde.

A conquista de direitos significa, na perspectiva sob a qual Telles (1994) analisa o processo de politização da sociedade civil, uma (re)criação da República que, na história brasileira, nunca se efetivou como prática e como valor político. É na dinâmica da sociedade civil emergente, afirma, que uma noção de bem público pode ser construída, não como consenso que dilua as diferenças nem como um valor “superior” que una corações e mentes, ou mesmo como algo sinonimizado com o ordenamento estatal,

mas como invenção histórica (e política) que depende de espaços públicos democráticos nos quais a pluralidade das opiniões se expressa, nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidas como direitos. Sempre sujeita a interpretações diversas, escapando de definições substantivas e acabadas, mas tendo como suposto e princípio o reconhecimento de direitos, estabelece uma medida comum que permite, por entre as diferenças e assimetrias de posições, algo como uma dicção comum (mas não idêntica), a troca regrada de opiniões e as normas pactuadas do conflito. (TELLES. 1994, p.101-102).

4.1.2 A inconstância de um público

O fato de a escola em foco neste estudo estar vinculada a um movimento que se constituiu como um público não significa, necessariamente, que ela própria tenha se constituído em algum momento como um público ou que possa ser, no presente, compreendida como tal. Os públicos são dinâmicos e, alteradas as condições que os geraram, podem modificar-se ou mesmo desfazer-se. Uma observação atenta das práticas sociais que se materializam atualmente na escola pode ser um caminho para se verificar a existência de uma dimensão pública.

Pode causar surpresa a constatação do esvaziamento dos inumeráveis movimentos sociais e ações coletivas que surgiram no Brasil a partir dos últimos anos da década de 1970 e a progressiva redução nas décadas seguintes da capacidade mobilizadora e reivindicatória que carregavam com tanto vigor. As mudanças que ocorreram já no início da década de 1980 foram compreendidas por alguns autores como uma demonstração do fracasso daquele projeto político e de sua incapacidade de provocar uma ruptura das relações capitalistas de produção, uma vez que seus resultados significaram nada mais que a conquista e ampliação de direitos de cidadania. Muitos de seus membros teriam sido cooptados pelo Estado e se rendido à sua lógica, provocando uma desarticulação das lideranças (HERKENHOFF, 1994). Mas análises desse tipo projetam uma expectativa que parece corresponder mais aos anseios de quem as faz de fora dos movimentos sociais, do que propriamente dos que neles estiveram envolvidos ativamente, demonstrando, inclusive, certa ingenuidade quanto às possibilidades concretas desses movimentos virem a abalar a estrutura do capitalismo. A importância de iniciativas como a estudada no momento está na capacidade de despertar nos envolvidos uma responsabilidade cívica na construção de uma sociedade mais consciente de seus direitos, capaz de se auto-organizar em torno de interesses comuns, e melhor instrumentalizada para definir estratégias adequadas para enfrentar os persistentes mecanismos de marginalização.

Passadas quase três décadas, cabe perguntar-nos se é possível encontrar, no presente, marcas do movimento organizado nos anos de 1970. Atualmente, a região

objeto deste estudo, de tão extensa, está dividida em dez bairros que dispõem de serviços de saneamento básico, coleta de lixo, energia elétrica, telefone, transporte coletivo, calçamento e um intenso e variado comércio. Quase sete mil alunos estão matriculados nas oito escolas de ensino fundamental, aí situadas, o que significa mais de vinte por cento da matrícula da rede escolar de todo o município. Mas apenas duas dessas escolas surgiram como parte de um movimento social mais amplo de organização popular. As demais foram decorrências de políticas dos governos municipais que vêm assumindo a responsabilidade de construir novas escolas e escolarizar a população.

O bairro onde está situada a escola é o local inicial do movimento de ocupação da região. Em 2000, tinha 4.843 residentes, segundo dados do Censo Demográfico da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, citados no Plano Municipal de Educação de Vitória-ES 2001-2010 (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2003). Dos 1.418 responsáveis pelos domicílios, ainda havia 165 (11,63%) analfabetos e os escolarizados tinham uma média de anos de estudos bem baixa (5,67). A faixa de rendimento mensal dos responsáveis pelo domicílio era muito ampla, variando entre $\frac{1}{2}$ e mais de 20 salários mínimos, e estava mais concentrada na faixa entre um e dois salários mínimos (29,76%). A média nominal de rendimento mensal era de R\$ 443,76, naquele ano.

Conforme dados oficiais do Censo Escolar de 2006, a escola em foco funciona em 12 salas de aula permanentes, e mais quatro provisórias em outro espaço físico, mas a ela integradas até a construção de um novo prédio, prevista para 2007. Além dos 37 profissionais, todos com licenciatura completa em nível superior, a escola dispõe de outros 38 profissionais em função não docente. Os 1.094 alunos estão distribuídos em três turnos diários e nas oito séries do ensino fundamental e em outras turmas de jovens e adultos. A escola apresentou em 2004 um índice de abandono de 21,6%, incluindo o noturno, índice muito mais alto, portanto, que a média alcançada no estado do Espírito Santo (6,9%) e no Brasil (8,3%). A distorção idade/série na escola - 41,7% - também superior à encontrada no estado (23,3%) e no Brasil (30,0%).

Se os resultados quantitativos não são satisfatórios, o mesmo não se pode dizer das instalações físicas da escola que são excelentes: salas bem iluminadas e arejadas; espaços específicos para informática, biblioteca e auditório; equipamentos e móveis em bom estado de conservação e demais instalações adequadas. A atual reivindicação da escola é a cobertura da quadra de esportes. Em relação ao princípio constitucional da gestão democrática, a escola adota três mecanismos conhecidos: eleger o diretor a cada três anos, elaborar o seu projeto político pedagógico e ter um Conselho de Escola constituído, que se reúne mensalmente. Em síntese, a escola apresenta ótimas condições gerais de funcionamento no que se refere à sua estrutura física e material e à composição de seu quadro de profissionais, o que a coloca em condições semelhantes às demais escolas de ensino fundamental municipal.

Observação e entrevistas com profissionais e pais de alunos foram os procedimentos utilizados para conhecer o cotidiano da escola, esse sim, particular em relação às demais escolas municipais. Foi possível também avaliar em que medida essas condições de funcionamento viabilizam o desenvolvimento de uma dimensão pública.

Nem sempre os horários agendados para as entrevistas com os profissionais podiam ser resguardados diante do surgimento de necessidades prioritárias e/ou que exigiam encaminhamento imediato. Uma das pedagogas do diurno trabalha em ritmo frenético para aproveitar cada minuto diante da diversidade e da urgência das situações que tem a enfrentar e das solicitações de alunos e professores. As aulas ficam mais resguardadas desse ritmo, uma vez que o tempo destinado a cada uma delas já está previamente definido e os imprevistos acontecem com menor frequência. Periodicamente, às 6^{as}. feiras após o horário regular de aulas, os professores se reúnem com o pedagogo com o propósito de discutir questões administrativas e pedagógicas e tomar algumas decisões. Porém, o tempo disponível, 40 minutos em média, não é suficiente para a deliberação mais cautelosa a respeito de qualquer questão. O que se vê são rostos cansados, ansiosos por saírem para outra escola e prosseguirem o dia de trabalho. Há pouca interlocução. Assuntos de grande importância para a escola como a eleição de um novo diretor, por exemplo, não são debatidos. Pela exigüidade do tempo, essas reuniões são, na

melhor das hipóteses, adequadas somente para socializar informações ou para encaminhar alguma providência rápida.

Vista sob esse ângulo a escola, que dispõe de condições físicas e materiais dignas de elogios, começa a mostrar uma face que a fragiliza.

Constatadas as precárias condições em que são realizadas essas reuniões, estaria no Conselho de Escola a possibilidade de viabilizar uma comunicação mais efetiva entre os membros que compõem a instituição? Idealizado num contexto político brasileiro de retomada do estado de direito após o período de ditadura militar, o Conselho de Escola foi sendo implementado pouco a pouco, por iniciativa de algumas escolas isoladamente⁵⁴ e/ou por algumas Secretarias de Educação Municipais⁵⁵ e Estaduais, em vários pontos do país, como um mecanismo de gestão democrática. No início de 2005, o Ministério de Educação lançou a coletânea de sete volumes intitulada “Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública” como material instrucional do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004)⁵⁶. Buscando sua origem na história recente do país, o documento remete à década de 1980 e aos movimentos associativos populares que passaram a reclamar participação na gestão pública. Os debates da Constituinte inseriram essas demandas que, posteriormente, geraram a institucionalização dos conselhos gestores de política pública no Brasil. O documento afirma o nítido caráter de ação política dos conselhos escolares⁵⁷ e o seu papel de aliar o saber letrado ao saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. Nesse mesmo sentido, o conselho escolar “representa a própria escola, sendo a expressão e o veículo do poder da cidadania, da comunidade a quem a escola efetivamente pertence” (BRASIL, 2004, p. 36). Os

⁵⁴ A Escola de 1º Grau da Universidade Federal do Espírito Santo, hoje Escola Municipal de Ensino Fundamental Experimental de Vitória, é um exemplo. Por iniciativa de grupo de profissionais da educação e dos pais, um conselho gestor foi constituído em 1988 por representantes de professores, pais, alunos e funcionários da escola.

⁵⁵ Na rede de escolas municipais de Vitória, os conselhos escolares foram constituídos em 1992.

⁵⁶ Participam do Programa o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED -, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME -, a Conferência Nacional de Trabalhadores da Educação – CNTE -, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF -, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO - e o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

⁵⁷ Há uma opção no documento pelo termo “conselho escolar”, reconhecendo nele o mesmo sentido de “conselho de escola”.

conselhos escolares, segundo o documento, “não falam pelos dirigentes (governo), mas aos dirigentes em nome da sociedade” e serão um “instrumento de tradução dos anseios da comunidade, não da legitimação da voz da direção” (p.37), uma vez que passam a significar “a nova institucionalidade cidadã do exercício do poder na escola pública” (p.40).

Com o propósito de dar voz aos segmentos da escola, de modo que cada um possa, regularmente, pela via da representação, expressar suas necessidades, identificar interesses comuns, intervir efetivamente na gestão da escola e construir uma comunidade escolar, os conselhos escolares, ou conselhos de escola, se constituem como espaços potencialmente públicos. Não se trata, porém, de fazer do conselho de escola ou de qualquer outro espaço dessa natureza, um elogio ao comunitarismo. Trata-se de explorar, como diz Arendt (2003), as situações que aproximam as pessoas umas das outras e não ceder às separações que o mundo impõe. A busca de autonomia escolar não pode estar dirigida para uma absolutização dos interesses expressos pelos integrantes/participantes da escola, mas para uma vinculação profunda com a comunidade da qual faz parte. Dessa forma, a defesa de uma posição particularista não faz sentido, porque a escola não encontra em si mesma o motivo de sua existência. Ao contrário, ela se justifica pela demanda das pessoas que estão nela e das que nela querem entrar hoje e no futuro. O que se impõe é a necessidade de uma vida comunitária onde interesses e decisões são compartilhadas, não com vistas a um reconhecimento de necessidades imediatistas de um determinado agrupamento de pessoas, mas pela responsabilidade dos atuais participantes em relação aos que ainda não chegaram a ela. Um particularismo exacerbado torna a escola superficial e transitória. Se ele é dominante, a escola se apresenta com múltiplas “caras” e, dependendo da rotatividade de seus componentes, perde unidade.

Também não se trata de fazer uma defesa à universalização de um perfil pré-estabelecido de escola. A inconveniência do extremo de particularismo também se apresenta no extremo de universalismo, ou seja, a cegueira diante da dinâmica social. O grande desafio que a escola estatal tem a enfrentar cotidianamente é encontrar caminho(s) que lhe permita(m) uma vida comunitária, de compartilhamento e solidariedade entre aqueles que fazem parte dela e, ao mesmo tempo, conhecer

seu entorno de forma mais ampla possível, a ponto de conseguir captar as necessidades, não apenas as imediatas, mas também as que apontam para o futuro. Nessa perspectiva, não há como se pensar, então, em uma escola que esteja, de antemão, concebida de forma a torná-la adequada a qualquer tempo e a qualquer espaço social, nem tampouco pensar que um dia o desafio estará superado, porque o movimento de refazê-la e reconstruí-la é permanente.

Daí só as práticas poderem avaliar a existência de uma dimensão pública na escola estatal. Como se dá a comunicação entre os membros do Conselho da escola em foco? Quem faz parte de sua composição? Os representantes expressam os interesses de seus representados? Todos são ouvidos e suas falas podem ser consideradas como legítima expressão dos interesses do segmento que representa? Todos compreendem o que está sendo discutido? Alguma fala se sobrepõe, calando as demais? As decisões são previamente conhecidas ou são elaboradas no coletivo com resultados imprevistos?

4.1.3 A criminalização da indisciplina e a redução da dimensão pública da escola

Três temas foram apresentados nas reuniões de Conselho de Escola observadas: eleição de novo diretor, prestação de contas e indisciplina na escola. Em uma das reuniões houve uma convocação simultânea do Conselho de Escola e do Conselho Fiscal da Caixa Escolar⁵⁸. Nela a diretora, nos últimos dias de seu mandato, prestou contas dos recursos financeiros que a escola havia recebido em um determinado período. O chamado de “Dois Conselhos” parecia indicar uma disposição de apresentar o relatório para além do Conselho Fiscal e um desejo de uma administração transparente. No entanto, pela forma como se desenrolou a reunião, o impacto da intenção inicial foi reduzido significativamente diante da distribuição, pela diretora, de algumas tabelas com informações a respeito das despesas realizadas

⁵⁸ Na época da observação, a Secretaria Municipal de Educação estava elaborando junto às escolas uma alteração na legislação de modo a agregar as duas instituições para que não houvesse duplicação de funções nos dois Conselhos, nem que as decisões de caráter financeiro fossem tomadas à parte do Conselho de Escola. Um novo formato foi definido posteriormente pela lei municipal nº 6794/2006.

em cada uma das fontes de receita, mas sem qualquer recibo ou nota fiscal de compra ou pagamento de serviço. Apesar disso, nenhuma dúvida foi levantada pelos conselheiros e tampouco foi discutido um plano de aplicação dos recursos ainda disponíveis. Um misto de desinteresse e desinformação para realizar uma análise mais cuidadosa foi a atitude dominante entre os membros do Conselho. Paradoxalmente, a diretora se queixou da indiferença dos pais em geral, não daqueles representantes, em relação aos assuntos da escola, afirmando que “muitas escolas têm problemas com recursos financeiros porque os pais não acompanham” e expôs uma estratégia para “atraí-los” para uma assembléia: realizá-la no dia da festa da escola. Um círculo vicioso se forma, então, tornando impossível distinguir onde se origina a apatia dos pais, se na falta de conhecimento técnico para qualificá-los para uma ação consciente, se na indiferença com a “coisa pública”. Formalmente o Conselho cumpriu com seu papel de aprovar as contas da escola, mas o fez como um mero procedimento burocrático, desprovido do valor político que, a princípio, era de se esperar que estivesse impregnado o colegiado, pelo debate de idéias e compartilhamento das decisões.

O processo eleitoral para a escolha de novo diretor foi outro ponto de pauta. Foram passadas informações gerais, inclusive as relativas à decisão da Secretaria de Educação quanto à redução do período de campanha dos candidatos sob a alegação de que o prazo previsto inicialmente prejudicava o funcionamento regular da escola. Assim, o assunto que seria merecedor de muito debate perde também sua dimensão política e se reduz ao cumprimento de formalidades burocráticas. Faltou, nessa reunião, o momento da deliberação, da informação sobre o propósito de se escolher pelo voto o diretor da escola e da discussão das demandas próprias de cada segmento, de modo que o(s) candidato(s) pudesse(m) incorporá-las em seu(s) programa(s) de trabalho e, desse modo, dar um sentido não apenas formal, mas substancialmente democrático ao processo eletivo.

O terceiro ponto de pauta foi a indisciplina na escola. Duas mães de alunos foram chamadas à reunião devido a atitudes de seus filhos: desrespeitavam os profissionais da escola, desobedeciam aos professores e circulavam nas outras turmas, atrapalhando as aulas. Só uma mãe compareceu. A presidente do Conselho justificou o chamado como uma forma de fazer com que todos os presentes à

reunião pudessem ajudar na tomada de decisão. Uma mãe, membro do Conselho, opinou por acionar o Conselho Tutelar e responsabilizar a família pelos atos indisciplinados dos alunos. Outras sugestões foram surgindo: encaminhar o aluno a um médico, a um psicólogo, a um dos laboratórios pedagógicos existentes na rede escolar municipal⁵⁹ ou a projetos especiais desenvolvidos por outras entidades do bairro para atendimento a crianças em situação de risco social. A mãe do aluno, visivelmente constrangida, manifestou seu desejo de matricular o filho em outra escola, como forma de resolver o “problema”. Justificou-se dizendo que não estava conseguindo vaga e, humildemente, pediu ajuda, pois trabalhava o dia todo fora de casa e não tinha como controlar o filho. A busca de espaços fora da escola e a ênfase na medicalização como alternativas para enfrentar os problemas de indisciplina na escola, evidenciam a perspectiva patológica segundo a qual foi abordada a questão. Não houve entre os presentes, qualquer iniciativa para discutir e compreender melhor o que estava ocorrendo e os procedimentos adotados pela escola até então. Não houve compartilhamento de um problema que, afinal, era comum a todos. As sugestões apresentadas tampouco parecem ter trazido alguma possibilidade que já não fosse conhecida pela equipe gestora da escola no trato do problema.

É a evidência do que Telles (1999, p. 122) chama de “privação da palavra”, um processo decorrente da “privação de um mundo de significações no qual suas vontades, necessidades e aspirações pudessem ser elaboradas e reconhecidas nas suas próprias razões”. Na verdade, a fala de um representante do segmento do magistério, que não foi questionada por nenhum dos presentes, demonstra a isenção de responsabilidade da escola e sua intolerância diante de um aluno indisciplinado, negligenciando, inclusive, o direito que todos os brasileiros têm à educação. Ela afirmou: “se fosse adulto, mandava para casa”. Essa fala não provocou reação alguma por parte dos conselheiros, nem mesmo da diretora e de outra representante do magistério que, alguns dias depois, em reunião de final de turno, se mostraram sensíveis ao problema, assumindo uma defesa dos alunos

⁵⁹ Os laboratórios pedagógicos são destinados a prestar atendimento aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais, após diagnóstico realizado por equipe de profissionais especializados.

indisciplinados diante dos professores, ao afirmar que eles mereciam atenção e precisavam de ajuda.

Assim, nessas condições de desigual, desencontrada e frágil comunicação, faltou mais uma vez ao Conselho de Escola um sentido democrático que pudesse orientar os encaminhamentos tomados no coletivo e explorar a sua potencialidade como espaço formador de cidadãos participantes. Se em situações anteriores o Conselho de Escola existiu como um espaço público, em que seus membros agiam a partir da escuta dos outros integrantes dos segmentos que representavam, trazendo suas demandas para serem ouvidas por todos os outros e organizando-as em torno de um projeto integrado e articulado de escola, as atuais circunstâncias sob as quais está funcionando pode indicar um obscurecimento ou “eclipse” do sentido de público, utilizando a expressão de Dewey. Mas há também a possibilidade do Conselho nunca ter se constituído como um espaço público, apesar de sua potencialidade para isso. De todo o modo, o que se vê é um esvaziamento do sentido político da convivência acordada na diversidade de perspectivas que os segmentos que compõem a “comunidade” escolar podem construir.

Como o tema da indisciplina na escola surge em várias reuniões e, pelo desdobramento que teve a partir do encaminhamento dado pela escola, merece ser analisado com mais atenção. A questão tem sido objeto de debates em escolas de todo tipo. Independente da classe social e idade do aluno, da vinculação jurídico-financeira da instituição e do tipo de curso, essa tem sido uma das maiores preocupações, pela freqüência e pela intensidade com que tem ocorrido. Não é de se estranhar que a indisciplina seja hoje uma preocupação dominante entre os profissionais da educação. Ela “desorganiza” a instituição que não consegue impor a seus membros os rituais de horários para estudar, para comer, para ir ao banheiro, para entrar, para sair, e “dificulta” o desenvolvimento curricular sobre os quais será avaliado o desempenho dos alunos e da escola. Não é sem razão, também, que os estudos feitos em uma área de conhecimento chama-se “disciplina”. Cada uma delas tem um espaço reservado que deve estar coerentemente vinculado às demais. Isso só é possível com um claro e inequívoco delineamento de limites de cada uma das disciplinas, de modo que seja definido, com precisão, o seu campo específico, sem interferir no campo de outra disciplina. Desse modo, o conhecimento também

supõe normas. Beltrán Llavador (2000) afirma que não é gratuita a transformação da disciplina em conhecimentos pedagógicos ou, ao inverso, os saberes em disciplinas, a ponto de não ser possível discernir se estamos tratando de saberes acadêmicos ou de normas sociais, de agentes de transmissão ou de elementos de regulação, da formação de indivíduos ou da constituição de sujeitos. A relação professor/aluno é disciplinar e está mediada por um *corpus* de conhecimentos. Daí termos tido até um passado não muito distante a prática de avaliar e atribuir nota à disciplina do aluno, ou seja, à sua capacidade de acatar as normas estabelecidas pela escola. Se essa prática caiu em desuso, mesmo sem ter sido totalmente abolida, foi pela valorização do potencial criativo e crítico que um ato indisciplinar pode significar, e pela necessária flexibilidade de padrões rígidos de conduta como condição para a formação de sujeitos mais autônomos.

Mas a escola permaneceu com dois outros recursos, a reprovação e a expulsão, aplicados como forma de prevenir a indisciplina e de transformar o aluno punido em exemplo para outros que porventura seguissem o mesmo caminho. Repetir a mesma série desloca o aluno de seu grupo de colegas, o torna “atrasado” em relação à idade correspondente à série e o estigmatiza como “burro”. Mas nenhuma dessas conseqüências está diretamente relacionada ao que lhe provocou a reprovação, ou seja, o castigo não está relacionado à infração. A expulsão está ainda mais distante da possibilidade de fazer da punição um aprendizado positivo que possa valer em outras situações similares, já que o aluno se afasta definitivamente da escola, perdendo todos os vínculos que mantinha com ela. Essa medida, ainda mais que a primeira, apresenta um retorno positivo apenas para os profissionais da educação que não mais serão atingidos por futuros atos de indisciplina que o aluno, já expulso, venha a cometer.

No entanto, nos últimos anos, também esses dois mecanismos não puderam mais ser acionados como punição. Diante da política de aprovação automática, amplamente adotada nas escolas estatais de ensino fundamental, a reprovação deixou de ser um recurso que até então os professores podiam dispor. A expulsão, também proibida mediante o reconhecimento do direito à educação e da obrigatoriedade de escolarização de todas as crianças e jovens, transformou-se em

transferência providenciada pela própria escola, independentemente do interesse do aluno ou de sua família.

Nesse cenário, os profissionais da educação se viram, então, desarmados para enfrentar a situação. Novas estratégias precisavam ser adotadas. Na escolha dos mecanismos de punição a atos indisciplinados, a escola estudada optou por ir além de seu limite físico à busca de outras instituições que dispusessem de instrumentos eficazes. Anteriormente, a escola havia buscado apoio no Conselho Tutelar, mas não obteve o retorno que esperava. Conforme avaliação da pedagoga, “eles não resolveram nada”.

Um mês após a reunião do Conselho de Escola acima descrita, outra reunião foi organizada para tratar do mesmo tema. Mas essa teve um caráter diferente. Convidado pela escola, o Juiz da Vara da Criança e do Adolescente reuniu-se com os pais e alunos que, segundo a pedagoga, eram indisciplinados. Dos vinte e dois pais convocados, apenas onze mães (nenhum pai) compareceram. A iniciativa de convidar o Juiz foi bem aceita pelos professores que pediam que a direção tomasse providências em relação a aqueles alunos.

Do primeiro momento da reunião participaram apenas as mães dos alunos e alguns membros do Conselho de Escola. O Juiz fez uma longa exposição em linguagem clara, direta e simples a respeito das dificuldades que, em geral, crianças e adolescentes passam, independentemente da classe social a que pertencem. Procurou firmar sua autoridade, relatando passagens de sua vida profissional e procurando demonstrar ser conhecedor do assunto de que estava tratando. O perfil de “profissional de ajuda” que o juiz tentou imprimir no início de sua fala, preocupado com o futuro das crianças e adolescentes que apresentam condutas socialmente indesejáveis, chamando as mães, e principalmente os pais, à responsabilidade pela educação dos filhos e dando conselhos de organização da vida familiar, logo se transformou em um perfil de autoridade policial que tem o poder da repressão. Falou várias vezes de seu poder de “mandar prender”. Essa mudança de enfoque expressou a estreita relação que o palestrante faz dos jovens considerados indisciplinados na escola, com uma trajetória de delinquência. Disponibilizou-se para

atender particularmente cada família envolvida, uma vez que, segundo sua opinião, a escola não tem condições para proceder dessa maneira.

Num segundo momento da reunião, os alunos entraram no auditório. Tinham idade entre nove e treze anos, aproximadamente. Estavam encabulados e cabisbaixos. O Juiz se perguntou: “Se minha função é prender quem comete infração, o que eu estou fazendo aqui?” Ele mesmo respondeu: “O Juiz está para defender o direito de vocês”. Mas aos poucos ele foi se mostrando nitidamente irritado com a falta de atenção dos alunos em relação ao que ele falava. Mais uma vez o discurso de “profissional de ajuda” se transformava em um discurso ameaçador, desautorizando a família (“se a família não der conta de vocês, vou arranjar quem cuide disso”) e ameaçando os alunos de afastá-los da família e encaminhá-los a um orfanato. Sua irritação era evidente: “Eu não tenho tempo a perder. Estou junto à escola para resolver os problemas [...]. Daqui para frente, o negócio vai ser diferente [...]. Não pensem que um menor não pode ser preso [...]. Tenho que ser gentil com os pais de vocês, com vocês, não. Serei justo”. Logo depois perguntou: “Alguma pergunta?” Silêncio geral. Nessas circunstâncias, se não há relações simétricas nem recíprocas, não há interlocução (HABERMAS, 2004a). Não há formas de sociabilidade sendo negociadas. Diante do monopólio do discurso, não há vida pública possível.

O silêncio não significou, de modo algum, uma concordância absoluta com o discurso do Juiz o que, em princípio, também poderia levantar suspeitas. A postura antidialógica assumida pelo palestrante não deixou dúvidas quanto à ineficácia de uma possível dissidência. Chegou a haver uma tentativa por parte de dois alunos, de dar por encerrada a reunião, alegando que estavam ficando com sono. Apesar de essa atitude ter evidenciado que alguns não estavam se deixando intimidar e de ter também escancarado a impropriedade do tratamento dado à questão da indisciplina na escola, o Juiz não perdeu o controle da situação e mandou-os sentar novamente. Mesmo assim, uma mãe elogiou a iniciativa da escola que foi por ela compreendida como uma demonstração da preocupação com os alunos e uma disposição para resolver os problemas. Ao final, o Juiz passou apertando a mão de cada aluno e “firmando um acordo”, unilateral, sem dúvida. Nenhuma das professoras entrevistadas disse ter sido informada sobre o que havia se passado na reunião,

mas todas foram unânimes em declarar que alguma atitude deveria ser tomada a respeito daqueles alunos convocados, pois elas estavam “reféns” deles.

Dois pontos merecem destaque na análise dessa reunião. Um deles refere-se à já comentada desautorização dos pais e à transferência de autoridade da família e da escola para a esfera da Justiça. Depois da reunião, quando entrevistado, o Juiz discordou que estivesse tirando a autoridade da escola e argumentou que sua ação estava pautada no artigo 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Vale lembrar a redação do referido artigo:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - abrigo em entidade;

VIII - colocação em família substituta.

Parágrafo único. O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

Esse artigo pode ser melhor compreendido, se colocado ao lado do artigo 98, da mesma lei:

As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua conduta.

Estaria, então, o Juiz agindo com o propósito de proteger os direitos daqueles alunos? Que direitos estavam sendo desrespeitados? O direito de ser educado pela família e pela escola? Quem estava desrespeitando os alunos: os pais, a escola ou o próprio Juiz? Se assim é, por que penalizar o aluno? Ele não seria, então, a vítima?

A ameaça de prisão do aluno que não respeitasse os pais foi concretizada quando a mãe de uma criança de 10 anos, que não esteve na reunião, procurou o Juiz, alguns

dias depois, por encaminhamento da escola. Ela descreveu o filho como “um menino muito travesso que xinga os professores, só faz dever quando quer, bate nos colegas e conta mentira”, alegando que ficou assim depois da separação dos pais. Quando o pai morava com a família não participava da educação dos filhos. Bebia sempre e quando ficava com “raiva acumulada”, batia muito nas crianças. O aluno tem mais dois irmãos, de cinco e oito anos. Disse já ter sido atendida uma vez por uma assistente social da Prefeitura, que mostrou dificuldade em trabalhar com o aluno porque “ele não fala o que faz”. Estava pensando em levá-lo a um psicólogo. Mas ela não encontrou na Vara da Infância e da Juventude a escuta que buscava. Informado de que o aluno havia sido suspenso das aulas por ter batido na professora, o Juiz colocou-o numa cela “junto com as meninas”. Ele chorou muito, afirmou. Depois ameaçou prendê-lo novamente, mas dessa vez com os meninos, caso não apresentasse melhora no comportamento. Em entrevista, a mãe demonstra que nutre uma esperança de que o “susto” possa fazê-lo melhorar, ao mesmo tempo em que constata que nos primeiros dias depois do episódio o filho melhorou um pouco, “mas logo voltou tudo”. À medida que analisava o assunto, a mãe ia tomando consciência da ineficácia daquele procedimento, chegando a afirmar, no final da entrevista, que “dar jeito mesmo, só Deus”.

A tentativa de evitar que a criança continuasse agindo de modo contrário às normas da escola não teve, então, resultado positivo, ao menos para o caso acima relatado. Nada foi alterado nos procedimentos que a escola já vinha adotando e a mãe não foi fortalecida para lidar com o filho. Ao contrário, teve a sua já frágil autoridade materna ainda mais minada pela transferência da punição para uma instituição que, além de estar distante da criança, utiliza recursos não educativos, mas repressores no trato da questão.

Infelizmente o apelo a medidas que vão desde a instalação de câmeras de vídeo nos corredores e salas de aula⁶⁰, até o envio ao Conselho Tutelar e aos Juizados da Infância e da Juventude da relação de nomes de pais de alunos considerados

⁶⁰ cf. reportagem em A Gazeta “Câmeras na escola: um mal necessário?” publicada na página 18 do dia 26/10/2003.

problemáticos⁶¹ tem sido freqüente, com o propósito de conter a indisciplina nas escolas⁶². A generalização desses procedimentos indica um segundo ponto que merece destaque neste estudo que é a criminalização da indisciplina escolar.

Camacho (2003, p. 177) compreende o fenômeno da indisciplina como “a privação ou a negação de uma determinada ordem imposta ou consentida, que garante o funcionamento regular de uma determinada organização como a escola, por exemplo”. Indica também a quebra da subordinação numa relação hierarquizada, “a desobediência de preceitos e normas, a insubmissão a um regulamento”. Mas a indisciplina traz também um sentido de resistência, ousadia e inconformismo. Entendida desta forma, ela se incorpora ao processo pedagógico de construção do conhecimento.

O tipo de conduta dos alunos da escola em foco pode ser considerado, como demonstram os exemplos citados anteriormente, como atos de incivilidade. Citando Debarbieux, Laterman (2003) designa a incivilidade como um certo tipo de insociabilidade que abrange desde os atos de indelicadeza e de má criação até os atos de vandalismo. Transgridem o código das boas maneiras, não sendo, necessariamente “comportamentos ilegais em seu sentido jurídico, mas infrações à ordem estabelecida, encontradas na vida cotidiana” (LATERMAN, 2003, p. 201).

Mas qual é o padrão de civilidade? indaga a autora. No caso das escolas, os regimentos internos definem as normas que as regem, mas a diversidade de condutas possíveis e a variação do nível de tolerância às infrações por parte dos adultos representam um complicador uma vez que, ao criarem um campo de indefinição, transmitem incerteza tanto para os que se submetem às normas quanto para os que zelam por seu cumprimento. Uma reportagem publicada no jornal *Notícia Agora*, no dia 06 de outubro de 2005, narra o conflito que se formou em uma escola estatal no município de Cariacica/Espírito Santo. Uma mãe, apresentando-se como representante dos pais e alunos da escola, registrou queixa de um aluno de

⁶¹ cf. reportagem em *A Tribuna* “Multa para pais de baderneiros” publicada na página 2 do dia 24/05/2005.

⁶² Foi publicada no jornal *A Gazeta* de 25/07/ 2002 uma reportagem que trata da intimação feita pela justiça do município de Aracruz, norte do estado, aos pais que não estavam zelando pela freqüência dos filhos à escola e aos pais cujos filhos apresentavam “comportamento irregular”, compreendido como desinteresse nos estudos e indisciplina.

treze anos, na Delegacia Especializada do Adolescente em Conflito com a Lei, alegando ter sido agredida por ele com palavras ofensivas e pedindo a sua expulsão da escola. Camacho (2000) afirma que o nível de tolerância varia de acordo com o estatuto daquele que fala, com a idade, com o sexo, com a classe social, entre outros fatores. A elasticidade dos limites do que seja um ato indisciplinar acaba, então, por confundi-lo, muitas vezes, com a violência e com a agressão. Foi o que ocorreu também na escola de Vitória. Segundo uma entrevistada, o encaminhamento ao Juizado da Vara da Criança e do Adolescente dos alunos com problemas de indisciplina teria sido um procedimento adequado, diante da orientação recebida pela Secretaria Municipal de Educação “para lidar com os casos de violência”.

A incivildade é considerada por Debarbieux (1996) como um tipo ideal de violência pelo sentimento de desorganização que a sustenta e pela desorientação que provoca. A violência não supõe necessariamente a força bruta. Se toda agressão é violenta, nem toda violência significa uma agressão, afirma o autor. A violência é um fenômeno relativo, em função da situação dos sujeitos que a produzem, da situação social e histórica dos sujeitos, sendo percebida, portanto, diferentemente em função do grupo de referência. Ao quebrar os limites protetores dos sujeitos individuais e sociais, a violência fragiliza também as vítimas.

Os profissionais da educação na escola estudada foram unânimes em declarar que nela não há ocorrência de agressão ou de violência criminosa. Diferente do que já se tornou corriqueiro em muitas escolas, ali não há problemas com o tráfico ou consumo de drogas entre os alunos em suas dependências, o que demonstra que, até certo ponto, ela está preservada da violência que há nas ruas do bairro⁶³. A Guarda Municipal, serviço formado em 2004, tem contribuído para isso. Com o propósito de guardar o patrimônio e os serviços públicos, protegendo e atuando preventivamente na segurança pública, ela está distribuída em pontos estratégicos da cidade. Junto às escolas municipais dos bairros de altos índices de criminalidade, o Grupamento Escolar assume também a responsabilidade de garantir a entrada e saída dos alunos e funcionários; de prever situações que desafiem a normalidade do

⁶³ Várias mães demonstram preocupação com os filhos que ficam expostos a tiroteios e aos perigos que rodeiam os jogos eletrônicos no bairro.

ambiente escolar e agir evitando situações perigosas; de contribuir com os educadores na solução de conflitos; de cooperar na prevenção à violência e desestimular as condutas agressivas e transgressoras; de interagir com os pais e a comunidade local, estimulando ações de socialização solidária, e de identificar problemas urbanos e sociais no entorno das escolas municipais (Prefeitura Municipal de Vitória, s/d). A Guarda Municipal, não armada, atua também no interior da escola. Em uma atividade que reuniu todos os alunos na quadra de esportes, uma dupla de guardas circulava livremente pelas dependências da escola e teve um papel ativo junto a um grupo de jovens moradores do bairro, não estudantes, que queriam ver a festa, pendurando-se no alambrado e fazendo provocações aos alunos. A Guarda interveio e, sob uma tranqüila segurança, os professores deram prosseguimento à programação sem o desgaste e o risco que haveria se eles próprios tentassem resolver o assunto.

Se, diferentemente de outras tantas, não há casos de indisciplina naquela escola que possam ser considerados como violência criminosa⁶⁴, e nem mesmo como agressão física⁶⁵ conforme declarações dos profissionais, o que teria motivado, então, a procura de apoio em uma instituição que trata de casos de jovens em conflito com a lei? Estaria a escola tomando “medidas preventivas” tendo em vista que o estado do Espírito Santo ocupou o 5º lugar no ranking nacional de ocorrências de roubo e vandalismo⁶⁶, e que a cidade de Vitória ocupou o 1º lugar em violência entre os jovens de 15 a 24 anos das capitais brasileiras⁶⁷? A escolha da repressão como alternativa para enfrentar os casos de indisciplina pode ter sido motivada pela expectativa de uma rápida solução do problema, como aconteceu com a Guarda. No entanto, as duas situações eram bem distintas: uma dizia respeito aos alunos da escola e ao direito à educação e outra envolvia jovens não alunos, fora da área da escola.

Sem dúvida, definir os limites que diferenciam o que é normal do que é patológico é uma das grandes dificuldades no estudo da indisciplina, segundo Charlot

⁶⁴ cf. reportagem publicada em Notícia Agora “Aluno detido com arma na escola” no dia 19/05/2005 e “Aluno leva pânico à escola” no dia 27/09/2005.

⁶⁵ cf. reportagem publicada em Notícia Agora “Estudante agredido em escola” de 08/10/2005.

⁶⁶ Dados obtidos pela pesquisa realizada pelo Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília no período de 1996 e 1997, citados por Camacho (2001).

⁶⁷ Pesquisa realizada pela UNESCO em 1998, citada por Camacho (2001).

(CAMACHO, 2000). Assim como os integrantes do Conselho de Escola indicaram a medicalização para enfrentar a indisciplina escolar, também a presença do Juiz em reunião com os pais aponta para a indisciplina como uma patologia social. Os profissionais da escola têm conhecimento da aproximação de alguns alunos com o crime, em especial com o tráfico de drogas, mas os atos de incivilidade registrados são uma resposta ao não acatamento das normas que o aluno encontra estabelecidas, ou mesmo, da falta de coerência entre as normas que são definidas em separado e individualmente por cada profissional. Se por um lado, os profissionais negam ao aluno o direito ao diálogo, quando recorrem à repressão, por outro, o aluno nega a responsabilidade social que decorre do gozo de um direito e se recusa a experimentar uma vida compartilhada no espaço escolar. A escolha para uma ação marginal, mesmo que inconsciente, expressa a negação do convívio com os outros colegas, com funcionários e professores, um convívio que esteja pautado nas normas que ele rejeita. Recusa-se a ver no outro, uma pessoa que, como ele, também é portadora de direitos. Opta por uma ação isolada, não necessariamente vinculada ao objeto que contesta, e se retrai a seu mundo particular, individual. A falta de comunicação entre alunos e profissionais rompe com a possibilidade de se construir uma “opinião inclusiva”, como diz Habermas (2004a), de se estabelecer uma relação na qual cidadãos livres e iguais sejam capazes de compreender quais objetivos e normas atuam na direção de um interesse comum.

As dificuldades que a instituição escolar, de um modo geral, tem enfrentado para imprimir um outro padrão aos mecanismos de socialização são analisadas por Camacho (2001). Ela afirma que

Na verdade, ela está simplesmente assimilando, sem filtro, o padrão da vida social coletiva. A consequência desse estado de coisas é a formação de jovens alunos que se mostram pessoas desprovidas da idéia de alteridade, do espaço democrático, do diálogo, do convencimento ou da persuasão. E, como num círculo vicioso, o resultado disso é a manutenção e até o fortalecimento de uma sociedade pouco democrática. (CAMACHO, 2001, p. 138).

A administração da escola em foco teve autonomia para optar pela presença do Juiz e programar a reunião. Os professores discutiram a possibilidade e decidiram por sua realização. “Sabemos que suspensão não dá jeito”, disse uma professora. Mas não se fez uso da autonomia para buscar na própria instituição uma alternativa

criativa que a fortalecesse para o enfrentamento de situações similares. Os profissionais buscaram “parceria” com outra instituição quando reconheceram que “sozinha, a escola não daria conta”. Mas, com isso, enfraqueceram-se diante da pretendida busca de solução para os problemas atuais e para os que ainda virão, inevitavelmente, a enfrentar no futuro.

A intenção era buscar “respaldo” no Conselho de Escola e em outros setores além de seus limites, caso fosse necessário, posteriormente, tomar alguma decisão em relação àqueles alunos apontados como indisciplinados. Mas parece que a decisão já havia sido tomada: afastar definitivamente o aluno da escola. A pedagoga, convicta de que “muitos alunos são desinteressados e os que não querem estudar tiram o direito dos que querem”, concluiu que “o ensino sistematizado não é para todo mundo. Mas o aluno tem que vir, queira ou não [...]”. Se a família não ajuda no caso dos alunos que não querem estudar, eles deveriam ficar em casa”. No entanto, apesar da evidente intolerância expressa em sua fala, do desencanto que a fazia sempre destacar as dificuldades e dos problemas que enfrentava cotidianamente, a entrevistada avaliou que o discurso do Juiz havia sido “muito pesado” pois “com crianças não se deve falar daquela forma”. A simultaneidade de sentimentos tão contraditórios pode ser a revelação da condição de precariedade que envolve seu trabalho. A rotina da pedagoga é extenuante, na tentativa de atender a solicitações infundáveis, por parte de professores e de alunos. Pouco tempo lhe sobra para a coordenação do trabalho pedagógico, sua função primordial, ou mesmo para refletir e planejar uma ação desejada. Além disso, seu tempo é dividido pelos dias da semana para o atendimento aos dois turnos diurnos da escola, o que duplica o seu trabalho.

Mas como estão os alunos um ano depois da reunião com o Juiz? Segundo depoimento da pedagoga, um deles apresentou significativa melhora depois que trocou de turma e, portanto, de professor; um foi transferido para o turno da noite, no qual também estuda sua mãe, e outros três foram transferidos: um a pedido, um por iniciativa da escola e outro, por ter mudado de cidade de residência. “Os demais continuam do mesmo jeito”, conforme a sua avaliação.

Diante de um quadro em que os pais declaram, na presença dos próprios filhos, que não sabem mais como proceder com eles, e que professores passam quase a totalidade de seu tempo em sala de aula, dispondo apenas de raros e curtos espaços compartilhados com os colegas, os profissionais não se omitem e não fingem que não vêem a indisciplina dos alunos, mas também não buscam uma alternativa educativa acordada entre os colegas para lidar com a questão. A opção feita pela reunião com o Juiz resultou num caminho de violência ainda maior que a violência praticada pelos alunos. Não há espaços que viabilizem uma escuta permanente nem dos alunos, nem de seus pais, já que somente os pais dos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem e/ou de má conduta são chamados à escola.

Os profissionais tampouco podem socializar suas vivências e necessidades com regularidade. As ações dos professores se projetam diretamente sobre outros, sem os quais eles próprios não teriam razão de existir. Ignorar o outro ou submeter o outro a interesses que visam a um resultado imediato significa, então, um processo lento de auto-destruição. Se não se constrói na escola um sentido de coletividade, tendo como referência o outro, no caso o aluno que já está e o que ainda virá, e se os interesses imediatos dos profissionais da educação predominam, pode-se ter como resultado situações desagregadas e desagregadoras que podem reverter e se apresentar desfavoráveis para os mesmos que as criaram. Se as “preferências atuais” como diz Innerarity (2006), são meramente agregadas, pode-se prever que as decisões alcançarão um horizonte temporal demasiado curto. Mas o bem comum não está dado e a forma mais adequada para construí-lo é pela via democrática, conhecendo o outro que dá sentido à tarefa de educar.

Atos de indisciplina poderiam representar a possibilidade de constituição de um novo público, como ocorreu no movimento de criação do bairro, mas não tomam essa forma porque são individuais, inconstantes e não visam à organização em torno de uma ou mais demandas. “A violência é uma estratégia suicida”, diz Floro (1996). Assim, a potencialidade criativa de um ato indisciplinado se perde no campo da simples e superficial insubordinação às normas estabelecidas. O ato não é resultante de uma vida política, da livre comunicação, mas apenas um grito solitário que, apesar disso, pode se reverter em motivo de fortalecimento das relações

democráticas com vistas a construir um novo espaço público. Assumindo uma perspectiva educativa a respeito da questão, a escola pode vir a desempenhar um papel essencial. Trata-se de construir uma trama simbólica, como afirma Floro (1996), para levar o aluno a conhecer e reconhecer a lei e mais, que o permita se situar e se reconhecer porque terá aprendido a situar e a reconhecer o outro, e a falar de si e a escutar os outros.

Então, o que teria restado daquela escola que se constituiu como espaço público no início dos anos de 1980? Existe ainda o espírito de comunidade que levava os professores a buscarem em casa as crianças que não iam para a escola, a se reunirem semanalmente com os pais para definir “o que deveria e o que não deveria ser feito”, apesar da precariedade das condições físicas e materiais de funcionamento? Os professores discutiam o que era necessário fazer diante da extrema pobreza em que viviam aquelas pessoas⁶⁸. Lutaram para que a escola fosse legalizada. “O movimento não foi para a escola ficar sempre administrada pela comunidade. Queríamos que o poder público o fizesse e assumisse. Queríamos uma escola formal”, disse um ex-aluno que, posteriormente, se tornou professor da escola. Os professores discutiam as dificuldades de aprendizagem que seus alunos apresentavam. O problema não era de um só professor, era comum, de todos. Os casos de indisciplina também eram discutidos e, juntos, os professores traçavam as ações que deveriam concretizar. Eles avaliavam periodicamente o trabalho que estavam realizando. “Tudo era muito planejado. Nós queríamos uma escola melhor”, disse uma professora dos primeiros tempos da escola. Vários deles ouviam falar de Paulo Freire, mas não o conheciam bem. A líder da comunidade propunha trabalhar “com a realidade da criança”, mas os professores não entendiam o significado da proposta, “pois não haviam estudado isso no curso de Magistério”. O trabalho foi, então, uma experiência de formação na prática docente. Mais recentemente essa mesma escola foi pioneira na construção coletiva de um Projeto Político-pedagógico e, com isso, recebeu a chancela da UNESCO em reconhecimento de seu trabalho.

⁶⁸ Depoimento de uma professora que, mesmo não sendo moradora do bairro, trabalhou nos primeiros anos da escola: “Quando o carro do lixo chegava, as pessoas corriam para catar o que havia de melhor, porque dali tiravam a sua sobrevivência. Eu não sabia que existia o bom e o mau lixo”.

Mas esse contexto de trabalho compartilhado não permanece, na avaliação das professoras e da merendeira que até hoje atuam na escola. A solidariedade que havia nos primeiros tempos da ocupação e que viabilizou uma ação coletiva de construção de barracos e de guarda das crianças e a responsabilidade com o que era de uso comum da comunidade são lembradas com nostalgia. “As pessoas de hoje não acreditam que isso aconteceu”, disse a merendeira. Ela reconheceu a potencialidade de reivindicação do movimento da época e, apesar do tom pejorativo com que se referiu a ele, admitiu a eficiência do caminho escolhido: “Antes era difícil conseguir alguma coisa na Prefeitura, mas se conseguia mais. Hoje a Prefeitura é mais rica, mas não se consegue resolver as coisas como antes. Parece que ela gosta da bagunça. Parece que só assim resolve”. A solidariedade e o compartilhamento do trabalho pedagógico entre professores e pais também não existem mais. Se o afastamento dos ideais que motivaram o surgimento da escola foi-se dando dois anos após sua absorção pela administração municipal, conforme a avaliação de Andreatta (1987), comentada anteriormente, para uma professora entrevistada ele se deu, definitivamente, há aproximadamente seis anos atrás, época em que ainda se podia ver a Associação de Moradores se reunir e lutar por objetivos comuns. “Hoje está tudo parado, individualizado, e isso se reflete nas crianças. No momento, nada ficou daquela escola do início”, afirma. Seu depoimento continua, evidenciando a diferença dos tempos:

As reuniões são apenas técnicas. Não se estuda mais e não se discutem os problemas. Mas, para se fazer mudanças, tem que ser no coletivo. Os problemas têm que ser passados para todos. Procuro espaço para isso, mas não encontro. Os pais são chamados para as festas e comemorações, e só vêm nesses momentos. Mas temos que procurar, juntos, as soluções para os problemas sociais e de aprendizagem.

Diante de tanta desolação outra professora pergunta: “Nós vamos ficar vendo tudo isso se acabar?”

Certamente uma escola não se constitui como pública se fragmenta e individualiza os interesses e se faz calar as divergências entre aqueles que dela fazem parte. A escola em foco não é mais a que foi um dia, e não há como se reproduzir de novo o passado. Mas essa constatação não significa, necessariamente, que as conquistas alcançadas tenham sido em vão. Como analisa Cardoso (1994) o Estado também se

modificou a partir da absorção de muitas idéias oriundas dos movimentos sociais e traçou um novo modo de gerenciar as políticas públicas. O caráter político desses movimentos afetou, inegavelmente, a esfera pública, alargando-a e incluindo nela a esfera privada, a sociedade civil.

4.2 A ESCOLA DE CARIACICA

4.2.1 As práticas políticas no município e na escola

A vida política no município de Cariacica é regida por códigos morais similares aos códigos morais familiares, ou seja, assim como o pai trabalhador pobre alcança dignidade quando assume o papel de provedor de sua família, também o político alcança dignidade quando provê seus eleitores em suas necessidades materiais e afetivas, pessoais e/ou coletivas. Essa é a argumentação de Mongim (1998), quando analisa as representações sobre política que os moradores daquele município constroem na relação entre eleitores e políticos-candidatos. Essas relações se baseiam no “dizer-fazer” e no “prometer-cumprir. Os políticos que não cumprem com as “obrigações” que assumiram com o eleitorado se desmoralizam, colocando-se numa posição de desonra e contribuindo para “colocar a política como um lugar da desconstrução do crédito, da imoralidade” (MONGIM, 1998, p.73).

Segundo a pesquisadora, os candidatos em campanha pouco se referem aos partidos políticos e, conseqüentemente, a algum programa compartilhado com candidatos a outros cargos. O uso dominante do pronome na primeira pessoa do singular evidencia o caráter personalista que marcou as eleições municipais de 1996. Desse modo, a disputa naquele ano ficou desideologizada, e o referencial maior eram as biografias pessoais. O candidato apresentava sua proposta de trabalho e, para imprimir-lhe credibilidade, remetia-se a seu passado de feitos realizados.

A moral da reciprocidade, expressa nas obrigações fundamentais de dar, receber e retribuir, requer a presença direta daquele que é potencialmente capaz de assumir uma ação direta e eficiente. A mediação política feita pelo Congresso Nacional ou pela Assembléia Legislativa estadual é incompetente porque é direcionada para a

defesa de seus próprios interesses, afirmam os entrevistados por Mongim. Sendo a política um lugar de descrédito, de desonra e de imoralidade, concluem que o mais adequado é não participar dela, ou seja, dizer que não gosta de política significa uma tentativa de resguardar-se de práticas que não consideram corretas.

Desse modo, a política é percebida como algo que está apartado da vida das pessoas. O desencantamento a torna um espaço privativo e reservado a alguns que se submetem a relações “contaminadas”, mas que podem, eventualmente, se “purificar”, se forem capazes de fazer alguma coisa para alguém. Além disso, essa percepção reduz também a política aos momentos que antecedem às eleições, pois, depois delas, só resta avaliar a atuação dos candidatos eleitos com vistas a uma eleição futura. Nessas circunstâncias, então, em que não há a expressão de pessoas autônomas que façam uso da palavra e que, na diversidade de outras vozes, possam construir uma vida coletiva, o que prevalece é a particularidade, é a negação da política.

Os moradores de Cariacica, ao menos alguns, vivem, episodicamente, situações de intensa vida política. Uma delas refere-se à ocupação de uma área onde está situada a segunda escola objeto deste estudo. No entanto, não há pesquisa ou relato escrito que permita recuperar o seu movimento, como na outra escola. Assim, as informações foram obtidas somente por meio de entrevistas semi-estruturadas, concedidas por profissionais da escola que trabalham nela desde seus primeiros tempos, e por uma pessoa que exerce liderança na comunidade e teve uma atuação destacada nas ações populares da região.

Segundo os relatos dos entrevistados, a região ocupada em final dos anos de 1980 era de propriedade dividida entre o estado do Espírito Santo e particulares. Os novos moradores, vindos de outros bairros de Cariacica, foram chegando, organizaram um movimento de moradia, decidiram o traçado das ruas e as marcações dos lotes (“200m cada um, para dar mais gente”), e reservaram uma área grande e plana para a construção da escola. Muitos barracos eram simples coberturas de lona de plástico e a maior parte deles era de madeira, improvisada. O que havia era pasto e mata natural. Para a instalação das casas, grande parte da mata foi derrubada e as árvores nativas foram, aos poucos, sendo substituídas por

árvores frutíferas porque “árvores desse tipo, só havia castanha do Pará”, disse uma entrevistada. O movimento manteve uma árvore que, pelo tamanho de sua copa, produzia uma grande sombra, que era aproveitada para acolher os moradores reunidos. Ainda hoje a árvore é um marco que mantém viva a história da criação do bairro.

Depois de muita mobilização, passeatas e outras manifestações, o Prefeito desapropriou a área no final de 1989. A partir daí o Movimento de Moradia se afastou da liderança que passou a ser assumida pelo Movimento Comunitário. A demarcação dos lotes continuou a ser feita e eles foram sendo distribuídos conforme os critérios definidos pelo Movimento que passou a assumir a responsabilidade pelo assentamento das pessoas. Exigia-se atestado de bons antecedentes⁶⁹ do pretendente a um lote, para que o novo bairro fosse preservado da “bandidagem”.

A princípio, os terrenos doados pela Prefeitura não davam o direito à escritura a seu ocupante e, portanto, não podiam ser vendidos. Na época, houve em todo o país uma ampla discussão político-ideológica a respeito. Por um lado, havia defensores da não propriedade da terra pelos moradores com o propósito de resguardar o caráter reivindicatório do movimento de moradia. O uso do terreno para outros fins ou mesmo o afastamento dos moradores originais, em função da especulação imobiliária que poderia ocorrer depois da intervenção do Estado e do suprimento de infra-estrutura no bairro, poderiam resultar na manutenção das precárias condições de moradia daquela população. Por outro lado, os defensores do direito à propriedade alegavam que a concessão desse direito basilar da sociedade capitalista, se concedido somente para os ricos e negado à população pobre, caracterizar-se-ia como mais uma injustiça social. Como resultado desse embate, o governo municipal de Cariacica que sucedeu àquele que havia desapropriado a área decidiu emitir escritura dos terrenos aos moradores que ali haviam se instalado.

O fornecimento de água e luz e o serviço de transporte foram implantados depois de muitas ações populares. No primeiro ano de governo do prefeito eleito, a

⁶⁹ Em tempos de ditadura o atestado de bons antecedentes era documento imprescindível para se ter acesso a uma matrícula de curso ou a um emprego. Sua função principal era impedir a inserção em certos espaços aos que tinham tido envolvimento com atividades consideradas subversivas.

comunidade fez uma passeata no centro da cidade para cobrar do governador o apoio a seu candidato à prefeitura. A “contrapartida” do apoio político era a instalação de uma rede de eletricidade e de transporte coletivo para o bairro. A representação da comunidade foi recebida, por duas vezes, por tropas de choque da polícia, mas resistiu e, logo, a Prefeitura providenciou um ônibus gratuito, o “mendigão”, que levava os moradores a locais onde poderiam acessar outros ônibus. Em seguida a companhia elétrica instalou a luz e, alguns meses depois, a água encanada chegou ao bairro. “Tem que negociar”, disse a líder da comunidade. No seu ponto de vista, essa de “troca de favores”, tendo como mediador o processo eleitoral para o governo estadual e municipal, é a forma adequada de fazer política. Nesse tipo de relação, o rompimento do jogo “prometer-cumprir” compromete a credibilidade do eleito, como afirma Mongim (1998). Do mesmo modo, pode também afetar a capacidade de liderança na comunidade, uma vez que ela é a responsável pelo recrutamento de eleitores para seu candidato. Assim, a liderança local pode se apresentar como aliada dos governos na medida em que a proximidade com o poder instituído pode reverter em poder pessoal. Simultaneamente, ao se tornar mediadora e viabilizar alguns direitos a uma comunidade distante da atenção dos governantes, coloca-se pessoalmente em confronto com os governos “inadimplentes” e exige deles o cumprimento das promessas. Dessa maneira, sob a forma de uma dinâmica democrática, a oposição se dava dentro da ordem e não contra a ordem (FERNANDES, 1975), e o movimento perdia sua potencialidade de se auto-governar.

A demanda por uma escola de ensino fundamental no bairro foi uma das reivindicações dos moradores. Eles organizaram um abaixo-assinado onde as crianças registraram sua digital, e levaram pessoalmente o pedido ao prefeito. A construção da escola foi iniciada no local reservado pela comunidade, mas ficou paralisada quando terminou o mandato do Prefeito que havia autorizado o início das obras. A comunidade insistiu na reivindicação junto ao novo governo e a obra foi concluída em 1994.

Através do Movimento Comunitário, os cargos da escola iam sendo preenchidos. “Tinha muita gente para ser servente e vigia”, afirmou uma entrevistada, relatando o “sacrifício” que foi o recrutamento de professores. Não havia pessoas qualificadas entre os moradores. A dificuldade de acesso e as precárias condições das ruas (“era

só lama”) não atraíam os professores residentes em outros bairros. O prefeito acatou as indicações de nomes, feitas pelos moradores em troca do apoio político que receberia na época das eleições, como expressão da “moral da reciprocidade”. Conforme análise de Mongim (1998, p.70): “a moral da reciprocidade orienta a relação eleitor/eleito, conferindo ao voto o significado de uma ‘dádiva’. Isto porque o que foi por ele feito e cumprido também pode significar uma nova dádiva, diante da qual se exige retribuição”.

Esse tipo de relação entre governo e moradores não significou perda ou redução da influência do executivo municipal no bairro, nem cerceou completamente a autonomia da escola. A diretora, que não era moradora do bairro, foi escolhida pelo executivo municipal. Apesar da pressão feita para que o quadro da escola fosse composto por moradores, sua aceitação pode ser entendida pela necessidade de qualificação para o cargo, como comentado anteriormente, mas pode indicar, também, que ao movimento interessava muito mais contemplar os moradores com um emprego público do que com uma gestão na qual pudessem intervir na escola e fazer valer seus interesses e necessidades.

A diretora nomeada permaneceu no cargo por 12 anos seguidos. A partir de sua nomeação, ela passou a integrar o grupo que fazia a seleção dos professores e isso lhe garantiu uma base de apoio dentro da escola. Houve algumas tentativas no sentido de romper com essa continuidade, mas uma supervisora e uma secretária de educação do município que tiveram essa iniciativa foram rapidamente silenciadas. Em geral, as pessoas se referiam com naturalidade à “escola de dona Maria”, expressando, inconscientemente, a forma privada como a diretora conduzia a administração. Na sua gestão, os livros distribuídos pelo Programa Nacional de Livro Didático, do Ministério de Educação, ficavam estocados: “não eram usados e nem devolvidos”. O mau uso dos recursos públicos se evidenciava também por outros indicadores: materiais didáticos ficavam estocados sem que os professores tivessem acesso a eles; o material para a merenda escolar freqüentemente tinha sua data de validade vencida por falta de uso, e não havia apresentação à comunidade escolar dos recursos financeiros recebidos pela escola nem prestação de contas de sua aplicação. Não havia, apesar da gritante irresponsabilidade com a “coisa pública”, nenhuma voz que conseguisse se sobrepor a essa situação.

O nome da escola, assim como o nome do bairro, escolhido em homenagem a uma pessoa assassinada em 1989 por sua vinculação com a luta popular pela terra, também foi indicação do Movimento Comunitário. As circunstâncias sob as quais se deu esse assassinato nunca foram elucidadas. Ele foi caracterizado como assalto seguido de morte, mas a chacina da família que o testemunhou, ocorrida logo depois, indica vinculação com o crime organizado que já assolava o estado do Espírito Santo. O enfrentamento que havia entre pequenos proprietários, líderes sindicais e trabalhadores sem terra e grupos ligados à União Democrática Ruralista (UDR) é mais um indicativo, segundo Tavares (2004), da natureza política do crime. Paradoxalmente, usufruindo a autonomia que lhe era possível, a comunidade homenageia uma pessoa considerada *non grata* e que havia sido eliminada por um grupo criminoso infiltrado em toda a máquina estatal.

A escolha dos nomes dos que deveriam trabalhar na escola no início de seu funcionamento foi, em realidade, uma atribuição pessoal da liderança do Movimento Comunitário e de um vereador que a acompanhava. É certo que houve envolvimento dos moradores na definição das reivindicações de melhorias para o bairro, mas em nenhum dos depoimentos houve qualquer evidência de uma relação dialógica, de interlocução entre o Movimento Comunitário e os demais moradores. Ao contrário, as falas dos entrevistados, inclusive da própria pessoa que estava na liderança, expõem o personalismo que impregnava as relações políticas. A mescla de assuntos do Estado com interesses particulares está de tal modo naturalizada que sequer é percebida, e não há qualquer julgamento moral a respeito. Referindo-se ao empenho que teve na criação de uma pré-escola no bairro e a seu “compromisso com a educação das crianças”, a líder comunitária disse: “Aloísio (o prefeito de 2000 a 2004) vinha pedindo apoio e nós pedíamos obra. Pedi: ‘Alugue a casa de meu irmão e me ponha como diretora de uma pré-escola’”. A Prefeitura fez a reforma da casa com o apoio dos moradores, que trabalharam em mutirão. Ela acredita que agora a escola de ensino fundamental está bem melhor porque os alunos “já vêm preparados” e espera não ver mais, o que foi motivo da reivindicação ao Prefeito, “crianças na 2ª série que não conhecem o alfabeto”. A simplificação que faz do problema da falta de qualidade da escola reveste-se de um discurso de

compromisso social com as crianças do bairro e, com isso, ela obteve dois benefícios pessoais: um emprego público e a reforma da casa de seu irmão.

Reproduzindo a alternância de poder que ocorria no executivo municipal, o Movimento Comunitário também alternava o grupo que o liderava em função das relações de lealdade que mantinha com o prefeito eleito consolidando, assim, um estilo de fazer política que não dá espaço para a interlocução. Esses relatos evidenciam a forma privada que a administração do município e da escola, em particular, assumiram nos últimos anos. As práticas clientelistas naturalizadas na sociedade brasileira não foram afetadas nem mesmo pela Constituição Federal de 1988, que instituiu a obrigatoriedade de concurso público para o acesso a cargos públicos, e o princípio da gestão democrática nas escolas públicas. Dessa forma, esse movimento popular, com toda a sua potencialidade para se constituir como um público, como tantos outros que surgiram no país e indicaram novos rumos para a construção democrática e o estabelecimento de um Estado de direitos, acaba por sucumbir à tradição da apropriação privativa, do populismo, que esvazia a vida política e, simultaneamente, por implantar um novo jogo de legitimação do poder centralizado, sob a aparência de decisões democráticas.

O quadro de compadrio e clientelismo foi dominante no município até 2005, quando o Prefeito eleito não tinha feito aliança com os partidos de nenhum dos políticos que ocuparam o executivo nos anos anteriores. Com isso, houve uma ruptura com as práticas até então predominantes. Na área de educação, uma das suas primeiras providências foi desmontar a rede de lealdade pessoal que sustentava a relação do governo municipal com as escolas. Uma das medidas adotadas foi a substituição dos diretores sobre os quais havia denúncias de desvio de vale transporte, por exemplo.

Uma dificuldade encontrada pela nova administração tem sido localizar registros de informações nas Secretarias. O governo anterior não viabilizou um período de transição, medida normalmente adotada quando há mudança de mandatos, e os funcionários com lotação fixa na Secretaria não repassavam as informações. Para enfrentar o que a Secretária de Educação chama de “cultura viciada” e de “concepção estreita de bem público”, foi instituído o concurso público para a seleção

dos professores para contrato temporário, no primeiro ano de mandato, e para o quadro permanente, em 2006. Certamente essa decisão encontrou resistência não apenas entre os antigos contratados pela via do favor, que corriam o risco de perder seu emprego mas, também, entre os vereadores acostumados a dispor de alguns cargos para satisfazer seus interesses pessoais⁷⁰. Como a base aliada do atual prefeito é minoria na Câmara, foi feito um acordo que manteve a forma de indicação de nomes para as funções de servente e de vigilante das escolas. “Os moradores estranharam o novo processo seletivo, como se as vagas fossem deles. Não respeitavam a hierarquia, só aqueles que eles haviam indicado”, disse uma entrevistada. O concurso para os cargos de professor também foi alvo de crítica da liderança do Movimento Comunitário. Para ela, o sistema de indicação era mais eficiente porque o diretor tinha formas de avaliar o professor e de afastá-lo, se considerasse conveniente. “Foi a melhor época”, lembra com um tom saudosista. “Agora tem que engolir tudo, mesmo que [o professor] seja incompetente. Antes os indicados tinham medo de perder o emprego e andavam na linha”.

A quase totalidade dos professores que vinham trabalhando na escola não conseguiu aprovação no concurso, e teve que ceder seus postos para os aprovados. Isso também causou indignação na entrevistada. Para ela, o fato de os atuais professores da escola não residirem no município trará problemas porque elas “não conhecem a comunidade”. Isso se agrava, segundo ela, pelo discurso assumido pelo atual prefeito de que os professores têm direitos. Segundo sua avaliação, agora eles estão “tirando proveito disso e vivem tirando atestado médico”, afirma. Mas, para ela, essa situação vai mudar porque “não adianta vir gente de fora.[...]. o pessoal de outros municípios está desistindo da escola e o pessoal de Cariacica vai voltar para os postos (de trabalho)”. Sob a forma de um sentimento bairrista essa fala expressa, na realidade, a sua resistência à mudança de procedimento adotado na seleção de professores, reação compreensível, uma vez que retira da pessoa dela o poder de decisão sobre o assunto e, conseqüentemente, reduz ou anula a sua influência sobre os demais moradores do bairro. Despersonalizando o processo de escolha dos profissionais, o concurso tende a viabilizar relações mais horizontais entre os

⁷⁰ Foi encontrada na Secretaria de Educação uma pasta com todo o “loteamento” dos vereadores e os nomes indicados para cada escola. Uma entrevistada falou também de listas de pessoas que os vereadores não queriam que fossem contratadas.

selecionados e a dar legitimidade, pelo critério do conhecimento, ao ocupante do cargo, reduzindo significativamente a possibilidade de manutenção de práticas clientelistas.

Mais ao final da conversa, a liderança do movimento começou a construir uma fala dúbia que variava entre o apoio à nova direção da escola (“ele tem mais pulso firme”, comparando-o à diretora anterior) e à Secretaria Municipal de Educação (“se ela conseguir mudar a realidade de Cariacica, vou ficar feliz”), e crítica a Secretária, acusando-a de estar querendo “colocar Vitória em Cariacica”⁷¹ com a implementação de tantos programas diferentes a ponto de deixar os diretores cansados. “Mas não dá certo. É muito para quatro anos. Precisa dar tempo para a gente se acostumar”, concluiu.

Até mesmo o Ministério Público é afetado pelas práticas clientelistas que ainda assolam o município de Cariacica. Em 2003, foram solicitadas ao executivo municipal algumas providências para um “ajuste de conduta” relativo a problemas nas escolas e à falta de concurso público. Apesar da promessa de fiscalização bimestral, só em 2005 depois da mudança de governo, o Ministério Público fez a cobrança dos resultados. Isso pode ser explicado, segundo uma entrevistada, pelo fato de o Promotor daquele órgão ser irmão de um vereador da base aliada do prefeito da época. A cobrança foi feita, então, depois de sua substituição pelo atual Promotor que, inclusive, mostrou-se interessado em reunir seus pares para discutir a atuação que o Ministério Público poderia ter na área de educação.

Os quase vinte anos de vigência da Constituição Federal que trouxe uma nova ordem institucional ao país parecem não ter sido suficientes para promover alterações na vida política no município de Cariacica. Ocorreu aqui um processo semelhante ao analisado por Florestan Fernandes (1975) quanto à modernização brasileira, segundo o qual não houve ruptura com a tradição mas, ao contrário, alguns de seus elementos foram absorvidos e incorporados à nova ordem. Na impossibilidade de conter os movimentos populares que emergiram a partir do final da década de 1980, que vinham encharcados dos ideais de participação nas

⁷¹ A atual Secretária Municipal de Educação é professora efetiva da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Educação de Vitória.

decisões governamentais, em especial pela população mais pobre e historicamente marginalizada, a classe política tradicional do município de Cariacica buscou uma forma de absorver sua vitalidade e sua capacidade de organizar grandes contingentes populacionais para, daí, realimentar e manter as arraigadas práticas clientelistas, mudando apenas os “parceiros”, conforme expressão de Carvalho (1998), que nesse quadro não são mais os grandes proprietários. No embate travado entre a conquista de direitos e a manutenção do clientelismo, este saiu vencedor e submeteu os esforços de emancipação política à sua lógica.

4.2.2 O cotidiano escolar e a redução da dimensão pública

As regras do jogo político de “dar-receber” foram logo apresentadas quando participei pela primeira vez de uma reunião com a pedagoga e os quatorze professores do turno matutino da escola deste município. Depois de expor o propósito de pesquisa e o meu plano de trabalho na escola, uma professora me perguntou: “E o que você vai dar para a gente?”. Essa condição colocada na chegada à escola foi a primeira manifestação, entre outras que se seguiram, desde o pedido de contato com professora da Universidade para proferir palestra, até o fornecimento de material didático, de garrafa térmica para o café dos professores e de um jarro para plantas. Os professores pareciam nutrir a esperança de que alguém se compadecesse da gritante precariedade que dominava a escola em todos os aspectos.

O prédio tem doze salas de aula, sala de professores, sanitários, salas para administração, cozinha e uma quadra de esportes coberta. Apenas 44% dos alunos estão na série correspondente à idade. Eles se alimentam no corredor ou nas salas de aula, pois a mesa que há perto da cozinha não é suficiente para todos. No início do ano letivo de 2005, a escola estava sempre suja, não só pela lama trazida nos sapatos, mas pela falta de pintura e de manutenção do piso em geral e dos banheiros que cheiravam à distância. Muitas salas de aula apresentavam goteiras nos dias de chuva e grande parte dos vidros das janelas estava quebrada, apesar de permanecerem os pedaços maiores. Os pisos das salas e do corredor ficavam

permanentemente cobertos por uma poeira grossa e as carteiras eram todas rabiscadas. Sempre havia muito lixo pelo pátio de terra e na sala de professores, restos de comida e de cigarro, espalhados. O tanque utilizado para captar água para a limpeza da escola funcionava precariamente, com gambiarras que provocavam vazamentos. A caixa de esgoto transbordava e os detritos escorriam pelo pátio. Não havia livros suficientes para todos os alunos, mas alguns estavam empilhados na sala de professores, nos banheiros, e trancados nos armários de professores que já haviam saído da escola e as chaves não haviam sido recuperadas. As más condições do prédio não são, contudo, exclusivas desta escola. Outras escolas da rede municipal do município também apresentam sérios problemas como os citados pela Secretária de Educação: um valão onde caiu uma criança e um teto que desabou sobre um vigilante. O quadro de abandono generalizado em toda a rede escolar de Cariacica é agravado na escola objeto deste estudo, pela existência de ratos que circulam em grande quantidade pela escola, a ponto de um aluno ter querido levar um deles para casa como bicho de estimação.

Um outro problema que parece superar, em nível de grandeza, todos os demais é uma “vala” de aproximadamente 20 cm., formada pela água que empoça e escorre permanentemente e que, pela sujeira e o lodo que se forma ao redor dela, parece um esgoto a céu aberto. Ela se inicia na quadra de esportes e segue cortando toda a área aberta da entrada da escola. Conforme informações dos professores, há muitas nascentes de água na grande área na qual a escola ocupa uma parte. A obra feita pelo governo federal no terreno ao lado da escola deslocou uma dessas nascentes que encontrou, na área da escola, espaço para aflorar. Esse é o problema mais sério que a escola tem a enfrentar atualmente, na avaliação dos professores. A Secretaria de Obras da Prefeitura tinha conhecimento da situação, mas ninguém na escola sabia informar sobre as providências que estariam sendo tomadas.

Além de toda essa precariedade, pelo fato da administração municipal anterior não ter apresentado a prestação de contas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os recursos financeiros provenientes do Ministério de Educação não foram liberados em 2004. Também naquele ano, segundo depoimento da Secretária de Educação, a Prefeitura deixou de investir quatro milhões de reais previstos para Manutenção e Desenvolvimento da Educação e por isso não pôde,

em 2005, assinar convênio com o Ministério da Cidade. Por falta do pagamento referente à compra de gás, feita pelo município em 2004, as escolas tiveram que buscar crédito antecipado junto a comerciantes dos bairros para não pararem com o fornecimento de merenda escolar.

Também na organização dos assuntos pedagógicos da escola pareceu dominar a indiferença e a apatia. Em várias reuniões observadas, os pontos de pauta destacavam questões de todo tipo: necessidade de “embelezar” a escola com cartazes e plantas; divulgação do Projeto Educação Tributária, de iniciativa da Secretaria de Estado da Fazenda; divulgação de Portaria da Secretaria de Educação que regulamenta a cessão da escola para outras finalidades que não o ensino, condicionando-a à autorização prévia da administração central; a compra regular de água mineral para os professores que não confiavam na qualidade da água que está disponível, inclusive para os alunos.

Em nenhuma dessas reuniões houve discussão de algum ponto referente ao currículo da escola. As referências feitas aos alunos, pelos professores, não passavam de comentários do tipo: “eles não gostam de carinho”, “eles só ouvem no grito” e “tenho medo da agressividade dos alunos”. Dois deles chegaram a manifestar sua insatisfação quanto ao caráter meramente informativo da reunião, quando ela deveria ser um espaço de discussão de questões pedagógicas, mas sua queixa/reivindicação se perdeu no silêncio e na indiferença dos colegas. Não houve discussão pedagógica, nem mesmo quando a pedagoga pediu que os professores mudassem a prática de fazer o recreio em sala de aula e passassem a liberar as crianças (de 1ª a 4ª série) para brincarem no pátio da escola. Alguns tentaram justificar aquela prática, mas a pedagoga insistiu para que a mudança fosse feita. Na reunião seguinte, o assunto foi levantado e um dos professores afirmou que estava tendo resultado. Mas qual era esse resultado? O que era esperado com essa medida? Nada foi dito sobre isso.

A relação entre os professores era muito formal e distante, com raras exceções. Poucos manifestaram o desejo de um trabalho mais integrado. Segundo a queixa de um deles, os professores só se reúnem “para planejar datas comemorativas”. Das poucas ocasiões em que tinham disponibilidade para estarem juntos, eles não

exploraram a potencialidade que o momento lhes trazia para favorecer uma aproximação com o colega de trabalho. Renderam-se, como diz Arendt (2003), às separações que o mundo lhes impõe, diante da precariedade material com que se defrontavam. Estavam longe, desse modo, de encontrar interesses comuns que não fossem imediatos e restritos àquele grupo.

Num clima de pouca ou nenhuma discussão, e ignorando a existência de um Regimento Comum das Escolas do município, a diretora apresentou uma proposta de Regimento Interno da Escola. Foram feitas reuniões especificamente para esse fim em cada um dos turnos de funcionamento da escola, às quais estiveram presentes os professores, o pessoal de apoio e os pedagogos. Em nenhum momento os pais e os alunos foram chamados a participar da elaboração do documento. O Regimento parece ter surgido da necessidade de ordenar o cotidiano da escola, de se criar uma norma que fosse um instrumento para definir os padrões desejados de comportamento dos alunos. Poder-se-ia apostar na legitimidade de uma norma se ela fosse elaborada no coletivo, se expressasse os interesses e os valores de todos os grupos presentes naquelas relações. Mas não foi o que aconteceu naquela Escola. O máximo de escuta que houve foi a dos professores, ainda assim com sérios limites. A maior parte do grupo permaneceu calada durante a apresentação da proposta e não manifestou qualquer reação de aprovação ou reprovação. Talvez tenha sido uma estratégia de auto defesa para resguardar-se de alguma crítica do grupo, talvez descrença nos efeitos projetados sobre o Regimento ou, então, uma concordância tácita com as punições previstas para os alunos “infratores”, uma vez que o documento se refere com grande ênfase às penalidades e aos deveres dos alunos. O tópico que trata dos direitos também não trouxe dúvida ou discussão, como se nada merecesse esse esforço. De modo geral, o que se verificou foi uma tentativa de legitimação das normas onde imperou o consenso, numa “lógica binária do permitido e interdito”, nos termos de Telles (1994). Se os direitos são formulados no terreno dos conflitos, na tensão entre consenso e dissenso, seria natural que interesses diversos e distintos entrassem em confronto na definição da norma. A não explicitação do conflito reflete, então, o acatamento passivo de um projeto estabelecido a partir da direção da escola, que declarou ter optado por essa forma de apresentação da proposta de Regimento diante da pouca disponibilidade de tempo no cotidiano da escola. Teria sido acima de tudo, uma

questão metodológica? Uma pedagoga deixou claro o motivo pelo qual estava sendo feito aquele trabalho e justificou o processo como estava sendo elaborado o Regimento Interno dizendo que

Não poderia ter um tempo limitado para a entrega do documento à Secretaria de Educação. Se tivesse mais tempo para a discussão, poderíamos ter abordado outros assuntos e transpassado os muros da escola. Não foi possível aprofundar os conflitos. Houve uma reunião geral com alunos e pais representantes do Conselho de Escolar, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal e foram coletadas sugestões. Foi interessante.

Se nas reuniões observadas, o que predominou foi um clima de apatia e de ausência de discussão de cunho pedagógico, entre raros e rápidos relatos de experiências e manifestações de solidariedade diante de dificuldades encontradas pelo colega professor, quase todas as entrevistas trouxeram à tona um discurso atento às necessidades de aprendizagem dos alunos, chegando mesmo a deixar aflorar certo compromisso com o propósito de garanti-la. Mas, como um discurso descolado da prática cotidiana, não tinha vitalidade suficiente para se impor. Quase todos os professores tinham apenas uma vaga noção a respeito das funções do Conselho de Escola e do Projeto Político Pedagógico que, apesar de existir, ninguém conseguia localizar onde ele havia sido guardado. O vazio de comunicação e a inexistência de um projeto compartilhado inviabilizavam a construção de uma unidade no trabalho escolar.

A relação esvaziada do sentido de comunidade presente entre os profissionais da escola, marcava também a relação desses com os pais. Os moradores têm na escola somente um espaço possível de lazer. “É o *shopping* do bairro”, dizem os professores. A quadra de esportes é disputada a ponto de ter sido necessária a elaboração de um cronograma para organizar seu uso. A porta de entrada da comunidade na escola é o projeto Escola Aberta do governo federal, mas sem qualquer articulação com o trabalho pedagógico escolar, não passa de uma mera cessão do espaço físico nos fins de semana. No início do ano letivo de 2005, o Centro Comunitário e os pais foram chamados pela Direção para comparecerem à Escola, mas era para atender às necessidades imediatas de seu funcionamento: capinar o pátio e fazer pressão junto à Prefeitura para complementar o quadro de professores, para solicitar o aumento de frequência de ônibus (o que afetaria

principalmente os professores, não os alunos que são moradores do bairro), e para cobrar uma solução para a nascente que alagava a quadra e o pátio da escola.

Os relatos dos entrevistados evidenciam que também com os pais, e com a comunidade em geral, a relação que a escola estabelece é a de troca de favores, o que em nada se parece com uma gestão democrática. A perspectiva utilitarista dessa relação não é tomada, sequer, como uma possibilidade de aproximação. A falta de comunicação chega ao extremo. Sem deixar explícito o motivo imediato que foi objeto de uma denúncia de pais à Secretaria de Educação, a diretora de 2005 comentou em reunião, com nítida irritação: “não quero que a comunidade me conheça. Não quero ser amiguinha da comunidade”.

O cotidiano dessa escola apresenta, sem dúvida, muitos elementos que dificultam sua constituição como um espaço público. No entanto, esses elementos são tão particulares à realidade do município que parecem deixar distantes os dois fatores analisados anteriormente como os mais gerais e significativos na concretização de um público: a burocracia e as políticas liberais de cunho neoconservador. As regras impessoais que as práticas burocráticas imprimem no trato com a “coisa pública” sequer chegam a afetar a vida política de Cariacica, ficando restritas apenas aos rituais de funcionamento interno da administração. A modernização que a burocracia tenta introduzir encontra fortes barreiras nas persistentes práticas do clientelismo. O que, então, dizer das políticas públicas mais recentes adotadas com o propósito de eliminar a rigidez burocrática? Como falar de perda de direitos a uma população que nunca os teve? A precariedade do trabalho docente já era um fato. A performatividade analisada por Ball (2002) parece referir-se a um outro mundo, bem distante deste. As avaliações externas contidas nos programas governamentais que reforçam a individualização parecem não afetar a escola, pois nela não se discutem a eficiência e a produtividade, e o trabalho coletivo não fazia parte de seu cotidiano.

Em meio a relações tão deterioradas no interior da escola, da escola com a comunidade e na vida política do município de um modo geral, e por esse motivo mesmo, o tráfico de drogas vem assumindo, nos últimos anos, um espaço vazio de autoridade, de responsabilidade pública, de comunicação e de solidariedade. Há unanimidade na fala dos entrevistados de que no princípio era diferente, ao se

referirem às transformações passadas no bairro desde sua formação. “No início a escola era boa”, disse uma moradora, “depois foi se destruindo. Houve vandalismo, assassinato, droga. As crianças eram mais tranqüilas. Agora elas são mais agressivas”.

A diretora que assumiu a escola por doze anos desde a sua criação acompanhou essas mudanças e, pela avaliação de uma entrevistada, ela se manteve no cargo porque foi sempre condescendente com o tráfico. Com a diretora que assumiu em 2005, ela avalia que houve avanços na relação da escola com a gangue, pois “ela não bate de frente, mesmo porque não teria resultado, mas consegue estabelecer alguns limites que antes não eram dados”.

No entanto, outros relatos não confirmam essa avaliação. O chefe do tráfico local, ainda um adolescente, apesar de não ser estudante, circula naturalmente pelas dependências da escola, observando as aulas pela janela, falando com os alunos e chamando um e outro “para fazerem um serviço”. Os professores não têm qualquer reação diante da interrupção de suas aulas. “É preciso saber lidar com jeito”, disse uma professora:

Quando um professor quis “bater de frente” com um dos traficantes, ele deu um “chega pra lá” e ele se acalmou. Os professores ficam andando em corda bamba. Os alunos não vêm para a escola para estudar, eles se encontram aqui. Alguns ficam circulando o tempo todo ou, então, estão drogados na sala e não participam da aula. Procuo lidar com o problema de modo a não criar atrito.

Mudam os sujeitos, mas as relações do tipo “dar-receber” que Mongim (1998) registrou no período de eleições em Cariacica permanecem, não mais com os políticos candidatos, mas com os traficantes. No segundo mês de aula de 2005 ocorreu um episódio que ilustra bem essa relação. Três alunos do turno vespertino brigaram e começaram a quebrar as mesas da uma sala. O chefe do tráfico, que estava na escola como de costume, quis conversar com os alunos, levou-os para uma sala separada e chamou-lhes a atenção. Eles não esboçaram qualquer reação. Essa atitude teve a aprovação velada da diretora que comentou: “ele falou como nós falamos com os alunos: “Vocês pensam que podem agir dessa maneira? Vocês precisam estudar””. A fala de uma professora confirmou: “É ele [o chefe do tráfico

local] quem dita as normas aos alunos, puxa as orelhas [dos alunos]. Os professores não discutem o assunto”. Assim, a troca de favores se dá e ambas as partes parecem tirar proveito dessa relação. O tráfico não encontra barreiras para as suas ações e, em contrapartida, faz uso de seu poder que, mesmo por métodos persuasivos, supre a ausência de autoridade dos profissionais da educação. Certamente essa parte do “favor” pode trazer resultados imediatos, restabelecendo uma ordem na escola mas, sem que a direção perceba, a sua autoridade fica ainda mais fragilizada quando ela acata a interferência de outro a passa a ser dele dependente.

Diante de tudo isso, um Regimento Interno da escola se torna inócuo. Com certo desalento, uma professora se pergunta: “Quais são as punições? Quais são os direitos?” Não há normas de convivência acordadas. Relações democráticas supõem normas definidas de forma autônoma, um acordo que todos podem fazer o que querem, mas que devem também saber o que não devem fazer, (CASTORIADIS, 1988). Mas o que existe na escola é um pacto de dominação, do qual os envolvidos tiram alguns benefícios imediatos e particulares. Impera o monopólio do discurso, onde vozes são sacrificadas diante das normas definidas de forma imperativa. Não há reciprocidade com o outro e, sem comunicação nos termos de Habermas (2004b), não há democracia nem há a possibilidade de um público vir a se constituir.

Alguns dias depois do fato relatado, o traficante, em troca de tiros com a polícia, ficou gravemente ferido. Por ser “querido” e “respeitado” pelos moradores do bairro, inclusive pelos alunos, vários deles falavam em pegar as armas e fazer um “acerto de contas”, propósito que foi desestimulado pela diretora que interveio, pedindo-lhes que tivessem calma e desistissem da idéia.

Outro fato de intervenção direta dos traficantes na escola foi relatado por uma professora. A pedido de um aluno, ela programou tocar um CD em sua aula, mas foi aconselhada a não fazê-lo, pois a letra da música “era grotesca” e não seria adequada para aquela situação, livrando-a, dessa forma, de um previsível constrangimento. Atitudes desse tipo, certamente, visam a ganhar simpatia e obter a convivência dos professores para outros atos que vierem a acontecer na escola.

Ocorre que situações como essas não são exclusivas da escola pesquisada. A atual Secretária de Educação do município enumerou outros bairros em que as escolas estão inteiramente reféns do tráfico. Em uma delas, os traficantes “destituíram” a diretora, descontes por ela “sujar o nome deles”, quando fazia ameaças à Secretaria como se fossem eles. A comunidade apresentou outro nome, mas só depois de muita conversa com “os meninos”, sem que tivesse sido possível uma intervenção da Secretaria, pelo risco de “levar bala”.

Numa situação em que ameaças e intimidações se misturam a atos de “proteção” e “respeito”, o narcotráfico delimita claramente sua área de dominação, tendo como retorno, o silêncio do medo e a submissão inconteste. Segundo análise de Martins (1999, p. 69),

O narcotráfico pode criar, associado ou não a outros agentes⁷², não só as condições de perigo e fragilidade a que são expostas as atividades da vida comum, mas, paradoxalmente, mecanismos de “seguranças” e “proteções”, ainda que restritos, que as tornam, novamente, “possíveis”. O narcotráfico acaba por revelar uma feição aparentemente benévola, ao se apresentar como defesa contra o mal que ele próprio ocasiona.

O autor constata em sua pesquisa, pelas declarações de um aluno-traficante do Rio de Janeiro, que “as ameaças são parte de um plano para desestabilizar a escola e facilitar o poder dos traficantes. Basta um susto que ela (a diretora) entra na linha”.

Um contexto onde os laços de compartilhamento, comunicação e solidariedade são fracos entre os profissionais da educação, tende a produzir também frágeis laços entre eles, os alunos e os pais da escola. Relações de submissão às articulações privadas entre políticos e Movimento Comunitário se reproduzem nas relações em sala de aula. Do mesmo modo que os professores não são ouvidos em suas necessidades, também pais e alunos não encontram meios para se fazerem ouvir. A imobilidade domina adultos e crianças. A precariedade material da escola expressa o secular descaso com o direito à educação dos mais pobres, que se afasta, nesse contexto, de seu propósito de emancipação humana. Esse quadro só se

⁷² O autor refere-se como outros agentes, às galeras, ligadas ou não ao tráfico, e aos movimentos juvenis citados por Maria Eloísa Guimarães em “Escola, galeras e narcotráfico”.

complexifica e se torna ainda mais sufocante quando outros sujeitos intervêm, introduzem outros parâmetros para as relações que existiam até então, e transformam a submissão pelo clientelismo, em submissão pelo medo.

4.2.3 O narcotráfico e sua relação com a escola

Há um dado fundamental para se compreender o espaço ocupado pelo narcotráfico. Tavares (2004) pesquisou a presença do crime organizado no Espírito Santo e como ele “tomou de assalto” os poderes Executivo e Legislativo, analisando o paradoxo dessa evidência num estado que “é conhecido como progressista, pela presença marcante de organizações democráticas”. Segundo o Relatório de Inquérito Policial de 1998, citado pela autora, a base de sustentação do crime organizado estava no Executivo (principalmente na Polícia Civil e na Polícia Militar); no Legislativo (centrado em dois deputados, sendo que um deles foi prefeito de Cariacica, de 1997 a 2000), e no Judiciário (com juízes implicados). Na sociedade civil, a sustentação estava principalmente em três organizações: a União Democrática Ruralista (UDR), a *Scuderie* Detetive Le Cocq e a máfia do jogo do bicho, que camuflava o tráfico de drogas e roubo de carros, além da participação de empresários.

Em Cariacica, o prefeito eleito em 1997, apesar dos processos criminais que existiam contra ele, assumiu a Prefeitura e formou um grupo de segurança ligado a seu gabinete, com ex-policiais expulsos da corporação e de associados da *Scuderie* Detetive Le Cocq⁷³. O Prefeito foi preso em 1998, por porte ilegal de armas, sendo algumas de uso exclusivo das forças armadas, e contra ele já havia informações de que, pessoalmente, ele comandava a ação de grupos de extermínio no município (TAVARES, 2004). A reação de seus apoiadores foi imediata e o líder da Assembléia Legislativa, na época, exigiu do governador a demissão da cúpula da

⁷³ A *Scuderie* Le Cocq, fundada no Rio de Janeiro em 1964, era uma “instituição benemerita e filantrópica sem fins lucrativos”, com o objetivo de “combater a criminalidade em geral, combater aos (sic) tóxicos de forma específica e prestar socorro à sociedade em momentos difíceis”, conforme ata de registros cartoriais. No entanto, as investigações feitas em 1996, pela Polícia Federal, apontam para o tráfico de drogas como “extensão dos negócios” da *Scuderie*, considerada como o maior grupo de crime organizado que se tem notícia no país e que agia como uma máfia paramilitar, nos moldes da máfia italiana (ARBEX, J. e TOGNOLLI, C.J., 1998).

Polícia Civil, condicionando a ela a manutenção do seu apoio ao governo. Pouco depois de sua prisão, ele foi liberado por uma liminar assinada por um desembargador que havia sido sócio da *Scuderie*.

A pesquisadora cita, ainda, outros fatos como o incêndio criminoso no Fórum de Cariacica, em 1990, onde se perdeu, entre outros processos, o que reunia provas de que um ex-prefeito do município havia sido o mandante da morte de outro ex-prefeito. Houve ainda um incêndio na Vara dos Feitos da Fazenda Pública Estadual e Municipal do Fórum de Cariacica, em 2000, que beneficiou algumas pessoas envolvidas com o crime organizado.

No início de 2000, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do narcotráfico da Câmara Federal veio ao estado para apurar a atuação do crime organizado. Tavares (2004) avalia que a CPI foi um divisor de águas, pois a partir daí, as denúncias e demandas feitas pelos movimentos de direitos humanos desde a década de 80 passaram a ter espaço na imprensa local e nacional. “Na verdade”, diz a autora, “os anos 90 significaram um dos períodos mais sombrios de atuação e dominação das forças criminosas na estrutura do Estado” (TAVARES, 2004, p. 66). Ao final das investigações da CPI, ficou constatada a existência de uma rede de crimes e corrupção no Espírito Santo, gerada a partir da “*Scuderie* Detetive Le Cocq” e de seus membros. Os crimes apurados referem-se ao

superfaturamento de obras, desvio de verbas federais, sonegação fiscal, roubo de carro, ligação do jogo do bicho com bingos ilegais e corrupção policial, homicídios como “queima de arquivo”, a conexão do narcotráfico com o cartel de Cáli, com vinculações na Bolívia (TAVARES, 2004, p. 67).

Apesar da vasta rede criminosa que se instalou no estado, e por isso mesmo, houve paralelamente uma série de movimentos organizados para se contrapor a esse quadro. A autora cita o Fórum Permanente contra a Violência e a Impunidade – Reage ES ; a Associação de Mães e Famílias de Vítimas de Violência do Estado do Espírito Santo; a Transparência Capixaba; o Grupo de Acompanhamento do Legislativo, e a Campanha Contra a Impunidade, do Movimento Nacional de Direitos Humanos. Cita também entidades que tiveram um relevante papel no combate ao

crime organizado como o Conselho de Igrejas Cristãs e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória.

A autora conclui seu trabalho afirmando que

as práticas coronelistas e populistas foram a herança deixada às novas gerações de políticos que ascenderam ao poder a partir da década de 1980. A associação das práticas autoritárias com a política de favor fez aumentar a corrupção na administração pública, o que contribuiu para a instalação do crime organizado nas instâncias do poder do Estado. Passamos a conviver, então, com a ausência da lei, que, por sua vez, abriu caminho para a força do arbítrio, em detrimento da prática do respeito à lei e a noção de limite. A corrupção, a criminalidade, a desordem, a transgressão reforçaram-se mutuamente num círculo vicioso, criando um padrão de estabilidade identificado e alimentado pela rede de cumplicidade que se criou entre o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e parte da sociedade civil (TAVARES, 2004, p. 89).

O descaso e o abandono com que a população de Cariacica vem sendo tratada por sucessivos governos estaduais e municipais, negando-lhe as condições básicas de uma vida mais digna e de uma cidadania com resguardo dos direitos civis, políticos e sociais, acabaram por gerar uma escola que é a própria materialização desse trato. Também os moradores do bairro se sentem impotentes para reagir, e se submetem às vontades e regras do narcotráfico que, de uma certa forma, preenche um espaço que não foi ocupado adequadamente nem pelos governos, nem pela comunidade local, devido à maneira clientelista com que trataram as questões que deveriam ser públicas.

A possibilidade de que o movimento popular do final dos anos de 1980 viesse a se constituir como um público ficou esvaziada, e, em consequência, não transferiu essa potencialidade para a escola que criou. Sem dúvida, constituiu-se como um movimento coletivo que agregou demandas em torno da moradia, da infra-estrutura para o novo bairro e de equipamentos sociais que viabilizassem uma vida comunitária, e teve expressão suficiente para se fazer ouvir por sucessivos governos estaduais e municipais, mas “contaminou-se” das práticas políticas tradicionais que personalizam as relações, mantendo boa parte da população à margem da vida política.

A fragilidade do caráter público do movimento começa a se manifestar quando a liderança da comunidade fica centralizada numa só pessoa e, mesmo que revezada com outros nomes em função das alianças com os prefeitos e parlamentares eleitos, passa a reproduzir as tradicionais relações do “dar-receber”. É certo também que muitas reivindicações que foram atendidas afetaram positivamente o conjunto da comunidade, como o transporte coletivo, o calçamento das ruas e a própria escola. Mas, a base personalista e clientelista sob a qual estava o reconhecimento de direitos, transformando-os em concessão, inviabilizou a comunicação livre, pois poucos foram os ouvidos (ARENDETT, 2003), afetando, enfim, as relações democráticas próprias de um público.

Do mesmo modo, desde o início, essas relações clientelistas que permaneceram junto tanto aos governos quanto ao comando do narcotráfico local penetraram a escola e transformaram o traço coletivo que marcou o movimento que a originou. Há, em realidade, uma divisão de espaços. Não se trata de uma substituição do poder estatal pelo poder do narcotráfico. O Estado normatiza o funcionamento da escola nos aspectos formais e burocráticos, e o narcotráfico normatiza e media as relações entre os alunos e entre esses e os profissionais da educação. A permanência do “passado no presente”, usando a expressão de Florestan Fernandes (1975), cria um contexto em que novos sujeitos sociais (o movimento popular, o narcotráfico) convivem e são absorvidos pela mesma lógica tradicional do clientelismo e do personalismo, excluindo o grosso da população dos espaços decisórios e montando uma escola anti-cidadã, anti-participativa, anti-democrática, enfim, anti-pública.

Mais de um ano após o início da coleta de dados, a escola se apresenta com algumas alterações. Quanto ao seu aspecto físico, foi construído um muro mais alto e consertado o portão, que nunca fechava. A água que escorre foi desviada, o que deixa o aspecto do pátio um pouco melhor, e foi iniciada a construção de uma sala de informática, um refeitório e outras salas para a administração. A diretora nomeada foi afastada do cargo diante de um relatório de conteúdo não divulgado, apresentado pela Secretaria de Educação. Em entrevista, o novo diretor mostrou disposição para realizar uma gestão compartilhada, apesar das dificuldades que tem encontrado. Muitos professores concursados não têm demonstrado, segundo sua

avaliação, envolvimento e responsabilidade diante do trabalho da escola e, além disso, permanecem os hábitos arraigados de submissão por parte dos contratados.

Como morador do bairro há 14 anos e envolvido com o movimento comunitário, o diretor expressou sua rejeição ao compromisso que a primeira diretora da época da criação da escola assumiu com o Prefeito, em detrimento de uma relação mais direta com a comunidade. “Era a fiel escudeira do Prefeito”, afirmou. Acostumados a esses vínculos de lealdade, atualmente três funcionários lhe perguntaram em quem deveriam votar nas eleições passadas, já que essa era, até então, a prática corrente e a condição de permanência no posto de trabalho. Ele relatou também a dificuldade que teve na definição das prioridades para aplicação dos recursos financeiros que a escola havia recebido. As solicitações ficaram polarizadas. Os professores queriam uma televisão e os funcionários da cozinha pediam um fogão novo e maior. Apesar dos esforços para que cada grupo falasse de suas necessidades e tentasse convencer o outro, ou mesmo, acatasse o pedido do outro como mais urgente, todos esperavam que a decisão fosse tomada por ele.

A escola está se movimentando para escolher os representantes de cada segmento para reativar o Conselho de Escola, mas o diretor tem visto pouco entusiasmo com a idéia. Ele tem procurado conversar individualmente ou em pequenos grupos com os funcionários, em contatos diários, com o propósito de despertar neles o desejo de participar da gestão da escola.

Quanto à ingerência da liderança do tráfico⁷⁴ nas questões internas da escola, o diretor afirma que o mesmo tem ocorrido nos postos de saúde do bairro e entende que, se isso acontece, é porque “alguém abre as portas”. Relatou histórias de um atendimento diferenciado no posto, em que os funcionários ofereciam café e convidavam o grupo para comemorações, porque tinham medo e queriam agradar, para simular uma relação de amizade. Declara que depois que assumiu a direção não tem tido problemas dessa ordem. Quando alguns “não alunos” querem entrar na escola, ele conversa e estabelece limites. “Acho que ninguém definiu limites para eles”, afirmou. Sua proposta é mostrar aos professores que “é possível conversar

⁷⁴ O diretor não gosta de utilizar a expressão “líder do tráfico” ou “traficante”. Prefere tratá-lo(s) como “a comunidade do entorno da escola”, sem qualificativos ou rotulações que o(s) distinga dos demais.

com eles, sem medo”. Mas, na percepção de outra entrevistada, esse tempo de “calmaria” se deve ao fato de as dependências da escola estarem agora mais protegidas com o muro alto e com o portão fechado e, também, pelo fato de o líder estar encarcerado.

Parece haver agora um movimento no sentido de possibilitar alterações nas tradicionais práticas clientelistas e criar uma vida política no interior da escola, incluindo os moradores do bairro que estão a ela vinculados. Considerando-se que os seres individuais atuam, mas sempre o fazem juntos, e que, portanto, a conduta de cada um se modifica em conexão com os demais, são imprevisíveis as formas que esse movimento irá assumir, assim como é também impossível antever se irão viabilizar a constituição de uma escola pública. O grande desafio é romper com as formas políticas existentes e criar outras novas formas de vida compartilhada.

Os dados coletados nesta pesquisa evidenciam as reduzidas possibilidades dessa escola vir a se tornar pública se permanecerem as condições que ora se apresentam. Não havendo comunicação, nem direitos básicos assegurados, não há como se pensar em vida política vigorosa, em exercício de cidadania e em relações democráticas. A constatação da profunda carência material da escola parece tornar todas as outras questões de ordem política e pedagógica absolutamente insignificantes e supérfluas. Mas a razão primeira da imobilidade é mesmo de origem material? O que dizer, então, da mobilização social que ocorreu no bairro de Vitória? As condições de vida daquela população não pareciam melhores do que as dos moradores do bairro estudado em Cariacica. Mas a particularidade das relações que se estabeleceram em cada um dos municípios torna-as incomparáveis. A mescla de fatores de natureza política, econômica e social dá a cada uma das escolas um perfil próprio onde estão impressos os limites e as possibilidades de virem a se tornar uma escola pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por muito tempo, o sentido de público da escola brasileira esteve restrito à sua identificação com a escola gratuita, mantida pelo Estado, daí ser usual uma definição a partir de seu oposto, a escola privada, paga e de iniciativa particular. Abordar o tema sob esse ângulo pode limitar à dimensão formal ligada à natureza jurídica de quem a mantém, uma discussão que invade outras dimensões como a da natureza das relações que pessoas ou instituições estabelecem quando se defrontam com expectativas, interesses e modos de pensar que podem ou não ser convergentes.

Buscando sua origem na *res publica* da Antiguidade, verifica-se um percurso ao longo do qual, em determinados contextos, o significado de público é exaltado como princípio vivo da conduta coletiva, e, em outros, sucumbe diante da valorização sem limites do individualismo e da dominação de todo o tipo. Sem dúvida, o conceito de público veio assumindo significados distintos na história da humanidade, de modo que é impossível, atualmente, compreendê-lo de forma unívoca.

O significado de público adotado neste trabalho refere-se ao resultado de um processo de identificação de um grupo de pessoas com interesses comuns que, por sua abrangência e duração, afetam outros grupos e pessoas a ponto de serem reconhecidos em suas expectativas. Para que um público, assim compreendido, possa vir a se constituir, é preciso que aqueles que estejam reunidos em um coletivo estabeleçam entre si relações que ultrapassem as barreiras de uma convivência de mero “respeito à liberdade alheia” e transformem esse coletivo em um corpo dinâmico que só sobrevive se o outro for visto em suas necessidades e expectativas a respeito de uma vida social, e, se houver, então, a responsabilização de cada um na constituição de uma sociedade compartilhada, de um bem comum.

A impossibilidade de se pensar em um bem comum único, estanque e uniforme nos remete a um público que, do mesmo modo, não é permanente nem totalizante, mas, ao contrário, a um público, melhor dizendo, a vários públicos que se constituem sob

certas circunstâncias que, quando deixam de se apresentar, os reduzem ou mesmo os inviabilizam.

Um público fala de procedimentos, de práticas só possíveis em sociedades democráticas. Quanto mais democráticas forem as relações, mais a cidadania poderá ser exercida e públicos poderão vir a se constituir. Estes, por sua vez, abrem espaço para a vivência da cidadania e para a consolidação da democracia. A participação, como uma virtude cívica, é elemento fundamental nesse contexto, como uma atuação que ultrapasse os limites do controle da ação de outros e do simples “fazer parte” e que garanta que cada um seja ouvido e visto, numa relação de complementaridade.

Os direitos que fundamentam uma vida cidadã afetam também a constituição de um público na medida que definem padrões de referência. Porém, mais do que garantias formais inscritas em leis, os direitos têm um caráter qualitativo de difícil mensuração. Além disso, um direito, uma vez conquistado, não está assegurado incondicionalmente. Ele pode manter-se como elemento simplesmente decorativo e sofrer variações de intensidade na abrangência, se não for garantido a todos, e de qualidade, se se diversificam as características em função da parcela da população que está dele usufruindo. A democracia, por sua parte, viabiliza a correção necessária por meio de mecanismos políticos que lhe são próprios.

No entanto, uma sociedade na qual democracia, cidadania, direitos e vida política estão presentes pouco nos faz lembrar a brasileira. Três séculos de colonização, escravidão negra, longos períodos de ditadura, golpes, outros curtos períodos de intensa vida política e alguns movimentos que expressaram a insatisfação da população, são algumas marcas de uma história consolidada sobre uma brutal desigualdade social que sustenta práticas patrimonialistas, de privilégios e de marginalizações. Das conquistas obtidas em nome do povo brasileiro, muitas delas não o atingiram de fato.

A educação, como um direito social que foi se consolidando década a década e que, no caso brasileiro, só no final do século XX se viu incluída na expectativa da população como um todo, sofre sérios abalos quando é enfocada prioritariamente

como suporte a um projeto de desenvolvimento do país. Nesse sentido, o direito sai do centro da cena e um caráter instrumental prevalece quando a submetem aos interesses de um projeto econômico.

Dessa forma, não há como partir do pressuposto de que a escola estatal apresente, em sua essência, uma dimensão pública. Sem dúvida, o Estado traz uma potencialidade para expressar essa dimensão, mas isso não significa que toda escola estatal seja, necessariamente, pública. Ela pode vir a sê-lo em certas circunstâncias. Este estudo procura evidenciar como o público pode estar eclipsado numa escola estatal pela ausência de determinados elementos que o constituem, do mesmo modo que outros espaços da sociedade, distintos da esfera estatal, podem definir-se como um público quando esses elementos estão presentes.

Espaços potencialmente públicos encontram barreiras diversas para se constituírem como tal. Dois fatores foram destacados nesse sentido: a burocracia, por ser ainda dominante como regulador das relações de todo o tipo, das mais amplas e gerais às mais específicas e particulares; e, paradoxalmente, o liberalismo neoconservador, que tem o intento de substituir as práticas burocráticas por outras de tipo gerencial. Ambos tentam encarcerar a ação política a espaços restritos e controlados a ponto de eliminarem a possibilidade de expressão livre necessária à identificação e agregação de interesses comuns.

O que os dados coletados na pesquisa empírica indicam é que a escola do município de Vitória, tomada para observação juntamente com outra escola de Cariacica, foi criada por um movimento social que rompeu com as formas tradicionais de fazer política no Brasil, o clientelismo, organizou as demandas de seus integrantes e criou novas formas de relação política para o enfrentamento com setores do Estado, instituindo um autogoverno na comunidade, possível pela autonomia que se investiu ao tomar as decisões que convinham àquela comunidade.

A população que foi ocupando a área, que até então não despertava a atenção dos especuladores imobiliários, apesar de próxima ao centro da cidade, estava destituída de condições elementares de vida. Mas isso não foi motivo de desânimo ou imobilidade, nem argumento para se renderem à única via que conheciam para

atender às suas necessidades, a via do favor. Ao contrário, a luta pela moradia foi o primeiro passo para a conquista de outros direitos.

A dimensão pública encontrada naquele movimento se manteve por algum tempo na escola, mas, gradativamente, ela foi se perdendo na ritualização burocrática e/ou no retorno às práticas clientelistas. Atualmente, a tradição protecionista está abolida em toda a rede escolar devido à adoção de critérios públicos de seleção de professores, de matrícula de alunos e de prestação de contas, entre outras medidas, mas há ainda uma ambigüidade na escola. Nela convivem situações de um certo vigor político, como a eleição de diretores, com outras que, num sentido inverso, reduzem o potencial dialógico que a dinâmica escolar exige. A progressiva precarização das condições de trabalho conduz à redução ou à quase eliminação de relações comunicativas no trato de problemas cruciais, que, na emergência de serem enfrentados, induzem à busca do caminho mais simplificado possível, o que não corresponde, necessariamente, a soluções mais adequadas. Assim, inicia-se uma cadeia de ações que se sucedem e se distanciam, cada vez mais, do reconhecimento do outro como sujeito de direitos e portador de interesses e necessidades que lhe são próprios, e, conseqüentemente, afastam a possibilidade de se constituir um público.

O Conselho de Escola, uma vez que não realiza reuniões ampliadas com a presença de todos os representantes dos segmentos da comunidade escolar, parece não ser o espaço da participação ativa nas decisões mais relevantes da escola. Ele apenas legitima aquela decisão que, de fato, já havia sido decidido pelos profissionais responsáveis pela gestão da escola. A adesão dos conselheiros a uma decisão da escola se dá, não porque poderão vir a se beneficiar individualmente ao manifestarem seu apoio, como é comum nas relações de privilégio, mas por estarem destituídos de fala. Uma situação desse tipo caracteriza um espaço no qual a dimensão pública está eclipsada, na medida em que mantém as práticas tradicionais burocráticas de centralização das decisões e do reconhecimento de uma suposta superioridade técnica dos profissionais para administrarem a escola.

O funcionamento desse Conselho de Escola não satisfaz à proposta de uma participação ativa de seus membros como articuladores dos segmentos que

representam. O Conselho tampouco atende o propósito da administração pública gerencial de fazer da participação do “consumidor” ou do “cliente”, aqui podendo ser compreendidos como os alunos e seus pais, um elemento de controle dos “serviços” que estão sendo prestados. Contraditoriamente, as políticas que dão ênfase ao gerencialismo contribuem para criar condições favoráveis à afirmação de práticas burocráticas. Essa é a face sob a qual a dominação é exercida na escola.

A escola de Cariacica, por sua vez, era, no início da pesquisa, um exemplo de como se arma a rede de proteção instituída pelo clientelismo. Nesse contexto, a prática mais concorrida é a de troca de um voto por um posto de trabalho e nada pode acontecer que venha a colocar em risco o privilégio recebido. Se a adoção do concurso público a partir de 2006 para admissão de professores tende a romper com a rede de proteção-dependência ou proteção-lealdade pessoal a políticos próximos ao executivo municipal ou estadual, não tem, no entanto, a capacidade de romper com a rede de igual proteção-dependência instituída pelo tráfico de drogas da região. Isso porque, apesar das duas redes estarem sustentadas na relação dominação-subordinação, os mecanismos necessários para seu desmantelamento não são iguais. O risco de vida que corre o profissional, aluno ou pai de aluno que não acata as condições de submissão aos líderes do tráfico, não encontra na burocracia, menos ainda no gerencialismo, as armas para seu enfrentamento. Assim, o Estado assume a função normatizadora do funcionamento formal e burocrático da escola e o narcotráfico normatiza, informalmente, as relações entre as pessoas no âmbito da escola.

Se o direito à vida e à segurança não existe e aos moradores e profissionais da educação não são asseguradas condições propícias ao exercício de seus direitos políticos e sociais, como afirmar que se trata de uma escola pública?

O agravamento das tensões sociais em quase todo o país e, em especial, nos bairros de periferia das cidades maiores, a renúncia à vida política no interior das instituições e a imobilidade decorrente da suposta ausência de margem de manobra diante do avanço do liberalismo neo-conservador somente podem aprofundar ainda mais as precárias condições econômicas e sociais de grande parte da população brasileira.

O caminho para tornar pública a escola não passa por tentar reviver com saudosismo um passado quando se apostava em uma sociedade mais democrática. Contudo, se o republicanismo cívico não tem a abrangência suficiente para transformar a estrutura desigual sobre a qual está assentada a sociedade brasileira ou a de qualquer outro país periférico ou semiperiférico, pode, sim, ser tomado como alternativa para se construírem relações mais solidárias e de respeito ao outro que fujam do crescente e exacerbado individualismo que nos pauta. Uma disponibilidade para ver e ouvir o outro pode ter um grande impacto sobre aquele que é visto e ouvido a partir do momento em que este venha a assumir sua fala e tomar a sua parte no mundo.

Não se trata de implementar políticas dirigidas aos extremamente pobres, como tem sido a opção do liberalismo neoconservador para manter a coesão social, nem de fazer uso da participação popular como meio para se ter a adesão da população a determinadas políticas. Medidas dessa natureza não têm sido suficientes sequer para combater o clientelismo. Trata-se de revigorar a vida política e cidadã, de exercer de fato os direitos já conquistados e de ampliar seus limites, apostando na constituição permanente de públicos nos quais não cabem dominação ou privilégio, enfim, apostando numa sociedade cada vez mais democrática.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S.H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S.H; SANTOS, W.G. dos; COIMBRA, M.A. **Política social e combate à pobreza**. 4.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- ABRUCIO, F.L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L.C.B. e SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- ANDREATTA, G. **Na lama prometida, a redenção**. São Paulo: O Recado, 1987.
- ARBEX JR, J. e TOGNOLLI, C.J. **O século do crime**. 2. reimp. São Paulo: Boitempo, 1998.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- BALL, S. J. Reformas escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v.15, n.2, p. 03-23, 2002.
- BARBER, B. Un marco conceptual: política de la participación. In: ÁGUILA, R. et al. **La democracia en sus textos**. Madri: Alianza, 2003.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.26, n.92, out. 2005.
- BELTRÁN LLAVADOR, F. La institución escolar frente a lo público. In: BELTRÁN LLAVADOR, F. et al. **Instituciones y prácticas docentes frente a las políticas educativas emergentes**. Morelia: IMCED, 1997.
- BELTRÁN LLAVADOR, F. **Hacer pública la escuela**. Santiago: LOM, 2000.
- BELTRÁN LLAVADOR, F. Por un control público del sistema educativo. In: GIMENO SACRISTÁN, J. (Coord.). **Los retos de la enseñanza pública**. Madri: Akal, 2001.
- BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo**. 2. ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1980.
- BOBBIO, N. Gramsci y la concepción de la sociedad civil. Cap. X. In: _____. **Estudios de historia de la filosofía**; de Hobbes a Gramsci. Madri: Debate, 1985.

BOBBIO, N. **Estudos sobre Hegel**: direito, sociedade civil, Estado. Tradução de Sérgio Henriques e Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense/UNESP, 1989.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**; para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

BOBBIO, N; BOVERO, M. **Società e stato nella filosofia política moderna**: modello giusnaturalistico e modello hegel-marxiano. Milano: Il Saggiatore, 1979.

BOTTOMORE, T. Ciudadanía y clase social, cuarenta años después. In: MARSHALL, T.H. e BOTTOMORE, T. **Ciudadanía y clase social**. Tradução: Pepa Linares. Madrid: Alianza, 1998.

BOURDIEU, P. A opinião pública não existe. In: _____. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 12 fev. 2005.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 12 fev. 2005.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 12 fev. 2005.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 12 fev. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> . Acesso em 12 fev. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: **Conselhos Escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Elaboração Genuíno Bordignon. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRITO, V.L.A. de. O público, o privado e as políticas educacionais. In: OLIVEIRA, D.A. e DUARTE, M.R.T. **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

BUFFA, E. **Ideologias em conflito**: escola pública e escola privada. São Paulo: Cortez & Moraes. 1979.

CABO DE LA VEGA, A. de. **Lo público como supuesto constitucional**. México: Universidad Autónoma de México, 1997.

CAMACHO, L.M.Y. **Violência e disciplina nas práticas escolares de adolescentes**: um estudo de realidades de duas escolas semelhantes e diferentes entre si. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2000.

CAMACHO, L.M.Y. As sutilezas das faces da violência nas práticas escolares de adolescentes. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.27, n.1, p. 1230-140, jan/jun. 2001.

CAMACHO, L.M.Y. Contribuições para pensar a violência no Espírito Santo. In: CAMACHO, T. (Org.). **Ensaio sobre violência**. Vitória: EDUFES, 2003.

CARDOSO, R.C.L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARVALHO, J.M.de. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. In: _____. **Pontos e Bordados; escritos de história e política**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

CARVALHO, J.M.de. **A formação das almas**; o imaginário da República no Brasil. 12. imp. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

CARVALHO, J.M.de. **Os bestializados**; o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.

CARVALHO, J.M.de. **Cidadania no Brasil**; o longo caminho. 8.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**; uma crônica do salário. Tradução: Iraci D. Poleti. 5.ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTORIADIS, C. **La democracia como procedimiento y como régimen**. Madri, *Leviatã*, n.62, 1995. p. 65-83.

CASTORIADIS, C. **Los dominios del hombre**: las encrucijadas del laberinto. Barcelona: Gedisa, 1988.

CHÂTELET, F.; DUHAMEL, O; PISIER-KOUCHNER, E. **História das idéias políticas**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

CHAUÍ, M. Introdução. In: SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**; experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo. (1970-1980). 3. reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CHAUÍ, M. Público, privado, despotismo. In: ADAUTO NOVAES (Org.). **Ética**. São Paulo: Cia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura, 1994.

CLARKE, P.B. **Ser ciudadano**. Madri: Sequitur, 1999.

CLARKE, P.B. La política y lo político: conciencia y mito, mística y praxis. In: ÁGUILA, R. et al. **La política**; ensayos de definición. Madri: Sequitur, 2000.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 4, 2002. São Paulo. **Caderno do III CONED**. São Paulo: Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, 2002.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 5, 2004, Recife. **Caderno do 5º CONED**. Recife: Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, 2004.

CURY, C.R.J. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.81, p.33-44, mai. 1992.

CURY, C.R.J. Leis nacionais de educação: uma conversa antiga. In: CURY, C.R.J. e BAIA HORTA, J.S e BRITO, V.L.A. de. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional da Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

CURY, C.R.J. **Cidadania republicana e educação**; governo provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CURY, C.R.J. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, J.C; JACOMELI, M.R.; SILVA, T.M.T. da. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

DAGNINO, E. Apresentação. In: ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR A. (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**; novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAVIES, N. **O estatal, o público e o privado em educação**: tensões e ambigüidades. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1999.

DEBARBIEUX, E. **La violence en milieu scolaire**: État des lieux. Paris: ESF, 1996.

DEWEY, J. El individualismo perdido. In: _____. **Viejo y nuevo individualismo**. Barcelona: Paidós, 2003.

DEWEY, J. **La opinión pública y sus problemas**. Tradução: Roc Fililla. Madri: Morata, 2004.

DI PRIETO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DOIMO, A.M e BANCK, G. A. **Entre a utopia e a estratégia**: um estudo de caso de um movimento social urbano. Vitória: Cultural-es, 1989.

DOIMO, A.M. **Movimento popular no Brasil pós 70**: formação de um campo ético-político. 1993. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

DOMINGUES, José Maurício. Modernidade, tradição e reflexividade no Brasil contemporâneo. **Tempo social**, Universidade de São Paulo, v.10, n.2, p.209-234, out. 1998.

FARIA FILHO, L.M. de; VIDAL, D.G. Os tempos e os espaços no processo de institucionalização da escola primária no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 14, p. 19-33, mai./ago. 2000.

FARIA FILHO, L.M.; GONDRA, J.G. Educação do povo e autoritarismo das elites: instrução pública e cultura política no século XIX. **Dimensões**, vol. 13, jul./dez. 2001.

FELDFEBER, M. (Comp.). **Los sentidos de lo público**. Reflexiones desde el campo educativo. Buenos Aires: Novedades Educativas, 2003.

FERNANDES, A.S.A. Agenda internacional de gestão urbana e o caso do programa Ribeira Azul. **Cadernos Gestão Política e Cidadania**, São Paulo, v.9, n.39, p-7-37, jun. 2004.

FERNANDES, F. **Educação e sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus, 1966.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**; ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FLORO, M. **Questions de violence à l'école**. Ramonville Saint-Agne: Erès, 1996.

FOLLARI, R.A. Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado. In: FELDFEBER, M. (Comp.). **Los sentidos de lo público**. Reflexiones desde el campo educativo. Buenos Aires: Novedades Educativas, 2003.

GADOTTI, M. Escola pública popular. In: GADOTTI, M. e TORRES, C.A. (Orgs.). **Educação popular: utopia latino-americana**. São Paulo: Cortez, EDUSP, 1994.

GANDINI, R.P.C. **Tecnocracia, capitalismo e educação em Anísio Teixeira (1930-1935)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GANDINI, R.P.C. O público e o privado: trajetória e contradições da relação Estado e educação. In: VELLOSO, J. et al. **Estado e educação**. Campinas: Papius/CEDES; São Paulo: ANDE/ANPEd, 1992.

GARGARELLA, R. El republicanismo y la filosofía política contemporánea. In: BORÓN, A.A. (Comp.). **Teoría y filosofía política; la tradición clásica y las nuevas fronteras**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

GASPARINI, S.M.; BARRETO, S.M. e ASSUNÇÃO, A.A. O professor, as condições de trabalho e os efeitos sobre sua saúde. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.31, n.2, p. 189-199, mai/ago. 2005.

GOHN, M. da G. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública analisada enquanto um movimento social. In: SEVERINO, A.J. et al. **Sociedade civil e educação**. Campinas: Papius/CEDES; São Paulo: ANDE/ANPEE, 1992.

GOHN, M.da G. **Teoria dos movimentos sociais; paradigmas clássicos e contemporâneos**. 3.ed. São Paulo: Loyola, 2002.

GOHN, M. da G. (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI**; antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2003.

GUSMÃO, P.D.de. **Introdução ao estudo de Direito**. 20.ed.rev. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

HABERMAS, J. Tres modelos de democracia sobre el concepto de una política deliberativa. **Debats**, n.39, mar/1992, p. 18-21.

HABERMAS, J. **Historia y crítica de la opinión pública**. 8. tirada. Barcelona: Gustavo Gili, 2004a.

HABERMAS, J. Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana. In: OVEJERO, F; MARTÍ, J.L.; GARGARELLA, R. (comp.). **Nuevas ideas republicanas**; autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004b.

HECKERT, A.L. et al. A dimensão coletiva da saúde: uma análise das articulações entre gestão administrativa-saúde dos docentes, a experiência de Vitória. In: BRITO, J. et al. (Orgs.). **Trabalhar na escola? Só inventando o prazer**. Rio de Janeiro, IPUB-CUCA, 2001

HELD, D. **Modelos de democracia**. Tradução: Alexandra S. Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HELD, D. Ciudadanía y democracia. **La Política**, Barcelona, Paidós, n.3, out/1997, p. 41-67.

HERKENHOFF, M.B.L. **Os movimentos sociais de bairro e suas lideranças no contexto histórico do município de Vitória**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Psicologia. UFES, 1994, dez.

HOBBS, T de M. **Leviatã ou matéria**, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz N. da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 2000. (Os pensadores).

INNERARITY, D. **El nuevo espacio público**. Madri: Espasa, 2006.

KEANE, J. **La vida política y el capitalismo tardío**; hacia una teoría socialista de la democracia. México: Alianza, 1992.

KIMLICKA, W e NORMAN,N. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. **La política**. Barcelona, Paidós, n. 3, out. 1997, p. 5-39.

KYMLICKA, W. Igualitarismo liberal y republicanismo cívico: ¿amigos o enemigos? In: OVEJERO, F; MARTÍ, J.L.; GARGARELLA, R. (comp.). **Nuevas ideas republicanas**; autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.

LACLAU, E. Universalismo, particularismo y el tema de la identidad. In: SILVEIRA GORKI, H.C. (Edit.). **Identidades comunitarias y democracia**. Madri: Trotta, 2000.

LATERMAN, I. Considerações sobre violência e incivilidade no meio escolar. In: CAMACHO, T. (Org.). **Ensaio sobre violência**. Vitória, EDUFES, 2003.

LEAL, V.N. **Coronelismo, enxada e voto**; o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEDESMA, M.P. Ciudadanos y ciudadanía: un análisis introductorio. In: _____. (comp.). **Ciudadanía y democracia**. Madri: Pablo Iglesias, 2000.

LEÓN, P.S. La ciudadanía que hemos perdido: el zóon politikón en perspectiva histórica. In: LEDESMA, M.P. (Comp.). **Ciudadanía y democracia**. Madri: Pablo Iglesias, 2000.

LOMBARDI, J.C. Público e privado como categorías de análise da educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, J.C.; JACOMELI, M.R.; SILVA, T.M.T. da. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

LÜCK, H. et al. **A escola participativa**; o trabalho do gestor escolar. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

MACFARLANE, L.J. **Teoría política moderna**. Tradução: Guillermo Solana Alonso. Madri: Espasa-Calpe, 1978.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal**; origens e evolução. Tradução: Nathanael C. Carneiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, A. A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.59, fev. 2001.

MANIFESTO dos pioneiros da educação nova. 1932. In: GHIRALDELLI JR. P. **História da educação**. 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 1994a.

MANIFESTO dos educadores mais uma vez convocados.1959. In: GHIRALDELLI JR. P. **História da educação**. 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 1994b.

MANSANO FILHO, R.; OLIVEIRA, R.P.de; CAMARGO, R.B. Tendências da matrícula no ensino fundamental no Brasil. In: OLIVEIRA, C. de et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

MAQUIAVELO, N. Discurso sobre la primera década de Tito Livio. In: ÁGUILA, R. del y otros. **La democracia en sus textos**. Madri: Alianza, 2003.

MARSHALL, T.H. Ciudadanía y clase social. In: MARSHALL, T.H. e BOTTOMORE, T. **Ciudadanía y clase social**. Tradução: Pepa Linares. Madri: Alianza, 1998.

MARTÍNEZ, D.; VALLES, I. e KOHEN, J. **Salud y trabajo docente**: tramas del malestar em la escuela. Buenos Aires: Kapeluz, 1997.

MARTINS, A. A. **Escola pública (violentada) e tráfico de drogas**: novas feições da dualidade educacional. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MARTINS, A.M. Autonomia e gestão da escola pública: aportes para uma discussão. In: OLIVEIRA, D.A. e ROSAR, M.F.F. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

MENDONÇA, E.F. **A regra e o jogo**; democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: LAPPLANE/FE/UNICAMP, R. Vieira, 2000.

MONGIM, A.B. **Prometer-cumprir**: princípios morais da política. 1998. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Programa de Pós Graduação em Antropologia e Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1998.

MOUFFE, C. **El retorno del político**; comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona: Paidós, 1999.

MOUFFE, C. **La paradoja democrática**. Barcelona: Gedisa, 2003.

OLIVEIRA, C. de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de (Org.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, D.A. **Educação Básica**; gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, D.A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D.A. e ROSAR, M.F.F. (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, D.A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, V.25, N.89, Campinas, set/dez. 2004.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVERIA, F. e PAOLI, M.C. (Orgs.). **Os sentidos da democracia**; políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

OVEJERO, F; MARTÍ, J.L.; GARGARELLA, R. (comp.). **Nuevas ideas republicanas**; autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.

PAGNI, P.A. **Anotações sobre a filosofia da educação de Anísio Teixeira**. 2000. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/te17.pdf>> Acesso em: 15 set. 2006.

PASTORI, G. Administração Pública. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução de João Ferreira et al. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p. 10 -17.

PATTEN, A. La crítica republicana al liberalismo. In: OVEJERO, F; MARTÍ, J.L.; GARGARELLA, R. (comp.). **Nuevas ideas republicanas**; autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.

PÉCAUT, D. Crisis y construcción de lo público. In: V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. **Lo público**. Una pregunta desde la sociedad civil. Bogotá, 2001. p. 103-131.

PEREIRA, L. **Anotações sobre o capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1977.

PEREIRA, L.C.B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L.C.B. e SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001a.

PEREIRA, L.C.B. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, L.C.B. e SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001b.

PETTIT, P. Liberalismo y republicanismo. In: OVEJERO, F; MARTÍ, J.L.; GARGARELLA, R. (comp.). **Nuevas ideas republicanas**; autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.

PHILLIPS, A. Feminismo y republicanismo: ¿es ésta una alianza plausible? In: OVEJERO, F; MARTÍ, J.L.; GARGARELLA, R. (comp.). **Nuevas ideas republicanas**; autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.

PINHEIRO, M.F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

PINO, I. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: proposta da sociedade brasileira. **Universidade e Sociedade**. Brasília, ANDES, ano VII, n.15, fev. 1998.

PROCACCI, G. Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados del bienestar. In: GARCÍA, S. e LUKES, S. (Comps.). **Ciudadanía: justicia social, identidad y participación**. Madri: Siglo XX, 1999.

PÚBLICO. In: HOUAISS, A. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=p%FAblico>>. Acesso: 01 mar. 2005.

PUIGGRÓS, A. Historia y perspectiva de la educación popular latinoamericana. In: GADOTTI, M. e TORRES, C.A. (Orgs.). **Educação popular: utopia latino-americana**. São Paulo: Cortez, EDUSP, 1994.

ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil**. 24.ed. Petrópolis, Vozes, 2000.

ROSAR, M.F.F. e SOUZA, M.S.de. A política de municipalização no Estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios. In: OLIVEIRA, C. de (Org.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ROUSSEAU, J.J. **O contrato social ou princípios do direito político**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**; experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo. (1970-1980). 3. reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, B.de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANCHEZ, C.G. La Escuela de Frankfurt: J. Habermas. In: VALLESPÍN, F (ed.). **Historia de la teoría política**, 6. La reestructuración contemporánea del pensamiento político. Madrid: Alianza, 2004.

SANDEL, M. La república procedimental y el yo desvinculado. In: OVEJERO, F; MARTÍ, J.L.; GARGARELLA, R. (comp.). **Nuevas ideas republicanas**; autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.

SANFELICE, J.L. Da escola estatal burguesa à escola democrática e popular: considerações historiográficas. In: LOMBARDI, J.C.; SAVIANI, D; NASCIMENTO, M.I.M. (Orgs.). **A escola pública no Brasil**; histórica e historiografia. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 2005.

SANTILLÁN, J.F.F. **Hobbes y Rousseau**: entre la autocracia y la democracia. 1. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

SANTOS, B.de S. Os problemas da globalização. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, D. **Ensino público e algumas falas sobre a Universidade**. 2.ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1985.

SAVIANI, D. Neo liberalismo ou pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: VELLOSO, J. et al. **Estado e educação**. Campinas: Papyrus/CEDES; São Paulo: ANDE/ANPEE, 1992.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Municipal de Educação de Vitória-ES 2001-2010**. Vitória, 2003. Versão preliminar.

SILVA, A.S. La acción política; un ensayo de teoría y perspectiva. In: AGUILA, R. et al. **La política**; ensayos de definición. Madri: Sequitur, 2000.

SKINNER, Q. **Los fundamentos del pensamiento político moderno**. Tomo I: el Renacimiento. Tradução: Joan José Utrilla. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

SKINNER, Q. Las paradojas de la libertad política. In: OVEJERO, F; MARTÍ, J.L.; GARGARELLA, R. (comp.). **Nuevas ideas republicanas**; autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.

SUNSTEIN, C.R. Más allá del resurgimiento republicano. In: OVEJERO, F; MARTÍ, J.L.; GARGARELLA, R. (comp.). **Nuevas ideas republicanas**; autogobierno y libertad. Barcelona: Paidós, 2004.

TAVARES, C.T.V. Crime e política no Espírito Santo. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós Graduação em Antropologia e Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niteroi, 2004.

TAYLOR, C. ¿Qué principio de identidad colectiva? **La Política**. Barcelona, Paidós, out.1997a. p. 133-137.

TAYLOR, C. La política del reconocimiento. In: _____. **Argumentos filosóficos**. Barcelona: Paidós, 1997b.

TEIXEIRA, A. **Em marcha para a democracia**; a margem dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Guanabara, [1934]. Disponível em: <<http://www.prossiga.br/anisoteixeira/index.html>>. Acesso em: 15 set. 2006.

TEIXEIRA, A. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1956.

TEIXEIRA, A. **A educação é um privilégio**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

TEIXEIRA, A. **Educação é um direito**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968a.

TEIXEIRA, A. S. Natureza e função da administração escolar. In: TEIXEIRA, A.S. et al. **Administração escolar**. Salvador, Associação Nacional de Professôres de administração escolar, 1968b.

TEIXEIRA, A. **Educação e o mundo moderno**. 2.ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.

TELLES, V. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TELLES, V. da S. **Direitos sociais**. Afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VASCONCELLOS, J.G.M. O coronelismo nas organizações: a gênese autoritária brasileira. In: VASCONCELLOS, J.; DAVEL,E. (Orgs.). **Recursos humanos e subjetividade**. Petrópolis: Vozes, 1996.

WALZER, M. La idea de sociedad civil; una vía hacia la reconstrucción social. In: ÁGUILA, R. et al. **La democracia en sus textos**. Madri: Alianza, 1998.

XAVIER, M.E.S.P. **Capitalismo e escola no Brasil**; a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas de ensino (1931-1961). Campinas: São Paulo, 1990.

YOUNG, I. M. Imparcialidad y lo cívico-público. In: ÁGUILA; R. et al. **La democracia en sus textos**. Madri: Alianza, 2003.

APÊNDICE A

ROTEIROS DAS ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS - VITÓRIA

Mães que participaram do movimento de criação da escola

1. Tive informações que esta escola foi criada porque os moradores se organizaram e pediram à Prefeitura. Você fazia parte desse grupo?
Conte-me como foi que aconteceu.
2. Esse grupo de moradores ainda mora no bairro?
Eles têm filhos nesta escola ainda hoje?
Atualmente eles participam da organização da escola?
Eles participam atualmente de outras reivindicações para o bairro junto à Prefeitura?
3. Moradores novos do bairro têm se organizado para reivindicar melhorias junto à Prefeitura?
4. Quais são as maiores reivindicações dos moradores atualmente?
Alguma delas é referente à escola?
Os moradores têm se organizado para conseguir o que precisam?
Que tipo de ação tem sido organizada?
5. Você frequentou escola quando era criança ou mesmo quando adulto(a)?
Como era essa escola? Compare-a com a de hoje onde seus filhos estudam.
6. Como você vê a participação dos pais nas escolas atualmente? Eles precisam estar na escola ou isso é um assunto para professores?
Tenho visto que a presença dos pais nas escolas tem sido diferente em cada escola. Em algumas, eles ajudam a fazer os serviços que a Prefeitura não faz como a limpeza, a manutenção dos móveis e do prédio. Em outras, eles participam das decisões que são tomadas no Conselho de Escola. Há também outras em que os pais são chamados para ajudar, zelando pela frequência do filho às aulas, pela melhoria de comportamento e pelos deveres que o aluno leva para casa. O que você pensa disso?
7. Só os pais de alunos participam nesta escola?
Os moradores que não têm filho na escola tem algum tipo de participação?
No seu modo de ver, que tipo de participação essa comunidade tem na escola?

8. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?

Professores que participaram do movimento pela criação da escola

1. Passados quase 30 anos, como você avalia o movimento de ocupação da região?
2. Qual foi sua participação no movimento de ocupação da região? E na organização da escola?
3. Há marcas da escola original na escola atual?
4. Como você avalia o procedimento de encaminhar ao Juizado os alunos que apresentam problemas disciplinares?

Professores da escola

1. A escola convocou 22 alunos indisciplinados e seus pais para uma reunião com o Conselho de Escola e o Juiz da Vara da Infância e da Adolescência. Como você avalia a reunião pelas informações que teve dela?
2. Como estão atualmente os alunos que participaram da reunião com o Juiz no ano passado?
3. Que tipo de atos cometiam os alunos que foram chamados àquela reunião? Ainda os cometem esse ano?
4. A escola voltou a fazer contato com o Juiz?
5. Foi feito algum contato com o Conselho Tutelar?
6. Como você avalia a presença da Guarda Municipal na escola?

Diretora em final de mandato

1. Como transcorreu o processo de escolha da nova direção aqui na escola?
2. Como você considera a relação da comunidade com a escola: compartilhamento? reivindicação? apoio? pacto?
Essa escola foi criada a partir de reivindicação dos moradores do bairro. Como você avalia aquele movimento?
Você acha que atualmente a comunidade é capaz de fazer reivindicações desse tipo?
O que mudou de lá para cá?

3. Houve outras reuniões como a que foi feita com a presença do Juiz da Vara da Infância e da Adolescência?
Por que vocês chamaram um Juiz para a reunião?
Como você avalia a reunião? Ela trouxe algum resultado?
Antes do final da reunião, uma das alunas levantou-se e a deu por encerrada numa atitude de descaso com a autoridade do Juiz. Como você analisa esse fato?
Alguns alunos saíram da reunião comentando que o Juiz havia dito que poderia prendê-los. O que achou desse comentário?
4. Muitas escolas públicas e privadas têm lidado com o tráfico de drogas entre alunos e a comunidade em geral. Como a escola tem tratado essa questão?
5. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?

Diretora recém empossada

1. Como transcorreu o processo de escolha da nova direção aqui na escola?
2. Como você avalia o movimento de criação desta escola nos anos 70?
Você acha que atualmente a comunidade é capaz de fazer reivindicações desse tipo?
O que mudou de lá para cá?
3. Observando os alunos e os pais, me pareceu que eles não vivem em condições de pobreza extrema. Estou certa?
4. Quais são os maiores problemas que essa escola apresenta atualmente?
5. Como você considera a relação da comunidade com a escola atualmente: compartilhamento? reivindicação? apoio? pacto?
6. Você participou anteriormente do Conselho de Escola desta escola?
Como você avalia seu funcionamento?
O que você espera do Conselho no seu mandato como Diretora?
Como você avalia a representatividade no Conselho?
Como cada segmento é ouvido e ouve os demais?
7. Como você avalia o nível de compreensão dos pais de alunos quanto ao papel de controladores das contas públicas?

8. Em uma conversa você se referiu à época da criação da escola e do movimento que aconteceu no bairro. Você acha que um movimento que envolvesse toda a comunidade poderia vir a acontecer nos dias atuais?
9. Qual é a atuação da Guarda Municipal na escola?
Como você avalia a Guarda em relação ao funcionamento da escola?
Já ocorreu algum atrito sério da Guarda com alguém vinculado à escola?
Eles portam cacetete. Os alunos comentam sobre isso?
10. Muitas escolas públicas e privadas têm lidado com o tráfico de drogas entre alunos e a comunidade em geral. Como isso tem sido tratado pela escola?
11. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?

Pedagoga

1. Quais os maiores problemas que esta escola tem atualmente?
Por que esses problemas existem?
Como esses problemas afetam o funcionamento da escola?
Eles estão sendo resolvidos?
Como poderiam ser resolvidos ou poderiam ser resolvidos de outra forma?
2. Se você fosse a diretora da escola o que você definiria como prioridade?
3. Moradores do bairro têm se organizado para reivindicar melhorias junto à Prefeitura?
4. Quais são as maiores reivindicações dos moradores atualmente?
Alguma delas é referente à escola?
Os moradores têm se organizado para conseguir o que precisam?
Que tipo de ação tem sido organizada?
5. Como você considera a relação da comunidade com a escola atualmente: compartilhamento? reivindicação? apoio? pacto?
6. O Censo Escolar refere-se a alunos de condutas típicas. O que significa?
Como a escola tem lidado com essa questão?
7. Você participa do Conselho de Escola da escola. Como você avalia seu funcionamento?
Como você avalia a representatividade no Conselho?
Como cada segmento é ouvido e ouve os demais?

8. Como você avalia o nível de compreensão dos pais de alunos quanto ao papel de controladores das contas públicas?
9. Qual é a atuação da Guarda Municipal na escola?
Como você avalia a Guarda em relação ao funcionamento da escola?
Já ocorreu algum atrito sério da Guarda com alguém vinculado à escola?
Eles portam cacetete. Os alunos comentam sobre isso?
Você conhece os rapazes que estavam no alambrado no dia da festa do estudante?
10. Houve outras reuniões como a que foi feita com a presença do Juiz da Vara da Infância e da Adolescência?
Por que vocês chamaram um Juiz?
Como você avalia a reunião?
Ela trouxe algum resultado?
Num certo momento uma das alunas levantou-se e deu por encerrada a reunião numa atitude de descaso com a autoridade do Juiz. Como você analisa isso?
Alguns alunos saíram da reunião comentando que o Juiz havia dito que poderia prendê-los. O que achou desse comentário?
11. Muitas escolas públicas e privadas têm lidado com o tráfico de drogas entre alunos e a comunidade em geral. Como a escola tem tratado a questão?
12. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?

Mães de alunos com problemas de indisciplina na escola

1. Os moradores do bairro têm se organizado para reivindicar melhorias junto à Prefeitura?
2. Quais são as maiores reivindicações dos moradores atualmente?
Alguma delas é referente à escola?
Que tipo de ação tem sido organizada?
3. Você freqüentou escola quando era criança ou mesmo quando adulto(a)?
Como era essa escola? Compare-a com a de hoje, a que seus filhos estudam.

4. Como você vê a participação dos pais nas escolas atualmente? Eles precisam estar na escola ou isso é um assunto para professores?

Tenho visto que a presença dos pais nas escolas tem sido diferente em cada escola. Em algumas, eles ajudam a fazer os serviços que a Prefeitura não faz como a limpeza, a manutenção dos móveis e do prédio. Em outras, eles participam das decisões que são tomadas no Conselho de Escola. Há também outras em que os pais são chamados para ajudar, zelando pela frequência do filho às aulas, pela melhoria de comportamento e pelos deveres que o aluno leva para casa. O que você pensa disso?

5. Só os pais de alunos participam nessa escola? E a comunidade do bairro que não tem filho na escola tem algum tipo de participação?

No seu modo de ver, que tipo de participação essa comunidade tem na escola?

6. Porque você foi chamada para a reunião com o Juiz?

Houve outras reuniões como essa?

O que você achou da reunião?

Ela trouxe algum resultado?

Um aluno comentou que o juiz havia dito que poderia prendê-los. O que você acha disso?

7. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?

Pessoal de limpeza e merendeiras

1. Imagine-se como diretora desta escola a partir de hoje. O que você faria primeiro?
2. Suponhamos que você tem um filho de 7 anos e esteja procurando uma escola para ele estudar. Entre todas as escolas que você conhece, qual escolheria? Você o matricularia nesta escola? Por que?
3. Você é funcionária da Prefeitura ou contratada por empresa de prestação de serviços?

4. Como mulher, a gente também tem o serviço de limpeza e de cozinha nas nossas casas. Há diferença entre o serviço da escola e o serviço de casa? E quanto às pessoas que utilizam os serviços que você faz, tem alguma diferença?
5. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?

Guarda municipal

1. Quais são suas responsabilidades junto a esta escola?
2. Você tem encontrado alguma dificuldade para desempenhar seu trabalho?
3. Como a escola recebeu a Guarda Municipal quando ela começou a atuar?
4. E os moradores do bairro? Como a recebeu?
5. Em que seu trabalho se diferencia do da polícia?

Secretária de Educação

1. Quais os maiores problemas que você tem enfrentado na administração da educação do município?
2. Como pretende enfrentá-los?
3. Existe hoje no município algum movimento organizado de reivindicação por escola ou melhores condições de estudo?
Os pais de alunos procuram a Secretaria para reivindicações?
O que reivindicam?
4. A administração passada elaborou um Plano Municipal de Educação para 10 anos. Como essa administração se situa diante dele?
5. Como estão funcionando os Conselhos de Escola na rede?
Existem outros espaços organizados de decisão coletiva?
E o Conselho Municipal de Educação? Como tem funcionado?
6. Qual a proporção de pessoal efetivo e pessoal com contrato temporário?
Isso afeta a administração da educação?
7. O que motivou a inclusão dos empregados terceirizados nos espaços coletivos da escola?
Qual a reação dos que têm vínculo com a Prefeitura?

8. Como se situa o município em relação aos recursos do FUNDEF? Está além ou aquém da referência do custo aluno nacional?
9. Tenho visto e lido sobre algumas escolas públicas que estão pedindo ajuda à Vara da Infância e da Adolescência para enfrentar problemas de indisciplina na escola. O que acha disso?
10. Muitas escolas públicas e privadas têm lidado com o tráfico de drogas entre alunos e a comunidade em geral. Como o assunto tem sido tratado pela Secretaria?
11. Como tem sido a atuação da Guarda Municipal nas escolas do município?
12. Se encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que você responderia?

Juiz da Vara da Infância e da Adolescência

1. A escola encaminhou bem a questão dos alunos considerados indisciplinados ao recorrer à Vara da Criança e do Adolescente?
2. Como o senhor esperava que a escola procedesse?
3. Esse tipo de ação tem sido eficaz?
4. Não pode estar havendo uma transferência de autoridade quando a escola chama um Juiz para tratar de questões internas de alunos?
5. E agora, depois da reunião, quais as perspectivas?

Membros da comissão eleitoral

1. Como se deu o processo eleitoral na escola?
 - a apresentação de candidaturas;
 - os debates para a apresentação dos candidatos com os segmentos;
 - a votação;
 - a definição dos eleitores.
2. Como você situa o envolvimento de cada segmento no processo de eleição?
3. Há muita polêmica em torno da eleição de diretores. Como você se posiciona em relação ao tema?

Os defensores da eleição apostam nela como forma de aprimorar a escuta das demandas dos segmentos da escola. Você concorda?

A eleição de diretores é tido como um dos mecanismos para concretizar a gestão democrática prevista na Constituição Federal. Em que medida a eleição atinge esse propósito?

Os críticos da eleição argumentam que ela simplesmente reproduz a disputa que ocorre na esfera política, com todos os seus vícios e problemas. Você concorda?

4. Que paralelo você faz entre um diretor indicado e um diretor eleito?

Pedagoga – 2ª entrevista

1. Como estão atualmente os alunos que participaram da reunião com o Juiz no ano passado?
2. A escola voltou a fazer contato com o Juiz?
3. Foi feito algum contato com o Conselho Tutelar?
4. Que tipo de atos cometiam os alunos que foram chamados àquela reunião?
Ainda os cometem esse ano?
5. Por que a escola decidiu convidar o Juiz para a reunião? Foi indicação de alguma pessoa ou alguma outra escola?
6. Como os professores avaliaram a reunião?

APÊNDICE B

ROTEIROS DAS ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS - CARIACICA

Antiga moradora do bairro e líder comunitária

1. Quando e como se deu a ocupação dessa área onde está localizada a escola?
2. Por que o bairro tem esse nome? Como foi feita a escolha?
3. Que tipo de reivindicação era feita à Prefeitura?
4. Que procedimentos eram adotados para fazer a reivindicação?
5. Havia unidade entre as lideranças locais?
6. Havia apoio de algum partido político?
7. Como surgiu a escola?
8. Os pais participam da vida da escola?
Como você acha que deve ser a atuação dos pais junto à escola?
9. O que você acha do Programa Escola Aberta?
10. Comparando a escola dos anos 80 e a escola de hoje, o que mudou? Foi para melhor ou para pior?
11. Quais são os maiores problemas que a escola tem hoje?
Como podem ser resolvidos?
12. Quais são as maiores reivindicações do bairro atualmente?
13. A Prefeitura de Cariacica ficou muitos anos sem fazer concurso para professores. Como eram escolhidas as pessoas que vinham trabalhar na escola?
Agora houve concurso? Está melhor ou pior do que era antes?

Professores da escola

1. Há quanto tempo você é professora nesta escola?
Qual é o seu vínculo de trabalho com a Prefeitura Municipal de Cariacica?
Você já trabalhou em outras escolas públicas antes desta?
Há quanto tempo você é professora?
Você é vinculado (a) ao sindicato de professores?
2. O que você achou das discussões sobre o Regimento Interno da escola?
Você conhece o Regimento Comum das escolas da rede de Cariacica?

No seu modo de ver, o que tem a ver o Regimento Comum com o Regimento Interno?

O que você espera do Regimento Interno?

Ele poderá contribuir para enfrentar os problemas de agressividade dos alunos que foram apontados em uma das reuniões de professores?

3. Quais os maiores problemas que a escola enfrenta hoje, na sua opinião?

Quais desses problemas existiam também na(s) outra(s) escola(s) onde você trabalhou?

Eles estão sendo encaminhados?

Como você acha que eles deveriam ser resolvidos?

Tem alguma sugestão para que eles possam ser melhor ou mais rapidamente resolvidos?

4. Você já participou do Conselho de Escola desta escola?

Na sua opinião, qual o papel do Conselho de Escola?

Como você acha que deveria funcionar?

Tem alguma sugestão para que isso venha a acontecer?

Onde trabalhava, você já participou de algum órgão onde eram tomadas decisões sobre questões da escola? O que achou?

5. A escola recebeu uns documentos do MEC sobre o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Escola. Eles já foram divulgados na escola?

6. Em duas reuniões alguém se lembrou de um Projeto Político Pedagógico que foi elaborado mas ninguém sabe onde ele está. Na sua opinião, para que ele serve?

7. Em uma das reuniões foi falado sobre Portaria 03/05 que regulamenta o uso das dependências da escola. O que você acha disso?

8. Você conhece o Programa Escola Aberta?

9. O que você acha dele?

Ele tem alguma vinculação com o trabalho pedagógico que a escola realiza?

10. Você tem conhecimento da verba que a Prefeitura repassa para a manutenção da escola?

Você já discutiu ou opinou sobre o uso que dela?

Sabe como ela tem sido gasta?

Quem se responsabiliza por seu uso na escola?

11. Você conhece o Programa Dinheiro Direto na Escola? Já ouviu falar no FNDE?
Sabe para que serve e como funciona?
Sabe que essa verba está suspensa em Cariacica? Sabe porque?
Já participou de alguma discussão sobre o uso desses recursos repassados à escola?
O que tem sido feito para enfrentar a falta de dinheiro na escola?
12. No seu modo de pensar, qual deveria ser o papel dos pais dos alunos em relação à escola?
Eles desempenham esse papel?
Você acha que eles têm condições de cumpri-lo?
Em uma das reuniões das quais participei, uma professora pediu que fosse realizada uma reunião de pais, mas seu pedido não teve eco. Por que será?
Você já participou de alguma reunião de pais? Descreva-a para mim.
Ela correspondeu à sua expectativa?
Como acha que ela deveria funcionar?
Uma professora contou na reunião que faz visitas às casas dos alunos para conversar com os pais cujos filhos apresentam problemas. O que você acha disso?
13. Você sabe como essa escola foi criada?
14. Se um extraterrestre lhe perguntasse o que é uma escola pública, como você a definiria?
Em que medida ela se aproxima, na realidade, dessa explicação?
Ela deveria ser diferente? Como?
Ela poderia ser diferente? Como?

Diretora (posteriormente afastada)

1. Você sabe como foi criada esta escola?
Como você avalia aquele movimento?
Você acha que atualmente a comunidade é capaz de fazer reivindicações desse tipo?
O que mudou de lá para cá?
2. Você me falou da necessidade de criar o Conselho de Escola. Por que quer criá-lo?

O que tem a ser feito?

3. Os professores não conhecem os recursos que a escola dispõe. Não seria interessante que eles soubessem como forma de compartilhar, inclusive as dificuldades que existem para manter a escola?
4. Como você considera a relação da comunidade com a escola atualmente: compartilhamento? reivindicação? apoio? pacto?
 Você me falou que pais fizeram um mutirão, capinaram a escola e fizeram consertos. Os pais sempre fazem esse tipo de serviço para a escola?
 Em uma das reuniões que participei você citou uma situação que havia acontecido com alguns pais. Parece que eles haviam feito alguma queixa da escola. Foi isso? O que aconteceu?
5. Eu participei das reuniões de discussão de sua proposta para Regimento da Escola no matutino. O trabalho não foi concluído, certo? Por que?
6. Como você avalia a questão disciplinar dos alunos e dos profissionais aqui na escola?
7. Muitas escolas públicas e privadas têm lidado com o tráfico de drogas entre alunos e a comunidade em geral. Como o assunto tem sido tratado pela escola?
8. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?

Diretor recém empossado

1. Você tinha anteriormente algum vínculo com a comunidade?
2. Quais os maiores problemas que você encontrou na escola? Como pensa em enfrentá-los?
3. O tráfico de drogas é muito forte na região. Ele exerce alguma influência sobre a escola?
4. Como o atual Movimento Comunitário se relaciona com o comando do tráfico?
5. O quadro atual de professores é todo concursado?
6. Como estão as atuais condições de trabalho na escola?
7. Você acha que o concurso para professores afetou as relações clientelistas em Cariacica?

8. Qual a relação que a escola estabelece atualmente com os pais dos alunos? E com o Movimento Comunitário?
9. o turno da tarde foi indicado como problemático por vários professores. O que você acha disso?

Pedagogos

1. Quais os maiores problemas que esta escola tem atualmente?
Por que esses problemas existem?
Como esses problemas afetam o funcionamento da escola?
Eles estão sendo resolvidos?
Como poderiam ser resolvidos ou poderiam ser resolvidos de outra forma?
2. Se você fosse o(a) diretor (a) da escola o que você faria primeiro?
3. Os moradores do bairro têm se organizado para reivindicar melhorias junto à Prefeitura?
4. Quais são as maiores reivindicações dos moradores atualmente?
Alguma delas é referente à escola?
Que tipo de ação tem sido organizada?
5. Uma professora disse que tem alunos deficientes mentais na sua turma. Como a escola lida com a questão?

Pessoal de limpeza e merendeiras

1. Imagine-se como diretora desta escola a partir de hoje. O que você faria primeiro?
2. Suponhamos que você tenha um filho com 7 anos e esteja procurando uma escola para ele estudar. Entre todas as escolas que você conhece, qual escolheria?
Você o matricularia aqui? Por que?
3. Como mulher, a gente também tem o serviço de limpeza e de cozinha nas nossas casas. Há diferença entre o serviço da escola e o serviço de casa? E quanto às pessoas que utilizam os serviços que você faz, tem alguma diferença?
4. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?

Porteiro/vigilante

1. Como você veio trabalhar nesta escola?
2. Qual seu vínculo de trabalho?
3. Qual seu turno de trabalho?
4. Quais são as suas responsabilidades aqui na escola?
5. Você tem dificuldades para organizar quem entra e quem sai da escola?
6. O que você acha da disciplina dos alunos na escola?
7. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?

Secretária de Educação

1. Quais os maiores problemas que você encontrou na administração da educação do município?
Como pretende enfrentá-los?
2. Existe hoje no município algum movimento organizado de reivindicação por escola ou melhores condições de estudo?
Os pais de alunos procuram a Secretaria para fazer reivindicações?
O que reivindicam?
3. Como estão funcionando os Conselhos de Escola na rede?
Existem outros espaços organizados de decisão coletiva?
E o Conselho Municipal de Educação? Tem funcionado?
4. As escolas de Cariacica não receberam recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola esse ano porque o prefeito anterior não prestou contas ao MEC, certo? Até quando os recursos ficarão suspensos?
Há alguma alternativa? Há alguma ação no sentido de responsabilizar o ex-prefeito?
5. Tenho visto e lido sobre algumas escolas públicas que estão pedindo ajuda à Vara da Infância e da Adolescência para enfrentar os problemas de disciplina na escola. O que acha disso?
6. A escola onde estou coletando dados é o retrato da precariedade física, material e de condições de trabalho e de estudo. Como você compara essa escola com as demais da rede?

7. Qual a proporção de pessoal efetivo e pessoal com contrato temporário?
Isso afeta a administração da educação?
8. Como se situa o município em relação aos recursos do FUNDEF? Está além ou aquém da referência do custo aluno nacional?
9. Conforme depoimentos de alguns entrevistados, essa administração tem estabelecido uma relação diferente com os políticos. Como tem sido?
Qual tem sido a reação dos políticos?
E a reação dos servidores?
10. Muitas escolas públicas e privadas têm lidado com a questão do tráfico de drogas entre alunos e a comunidade em geral. Como ela tem sido tratado pela Secretaria?
No início do ano houve um episódio na escola estudada, envolvendo o chefe do narcotráfico local. Como você avalia o que houve?
11. Se você encontrasse um extra terrestre e ele lhe perguntasse o que é uma escola pública, o que responderia?