

Ação Política e Expansão da Rede Escolar: revisitando um texto seminal

Romualdo Portela de Oliveira

Uma Homenagem Oportuna

Em primeiro lugar, não poderia deixar de registrar, com satisfação, a oportunidade de se elaborar um livro em homenagem à obra do professor Celso de Rui Beisiegel. Tal iniciativa se justifica tanto pela robustez e originalidade de suas contribuições, como também pelo fato de algumas das principais destas não estarem amplamente disponíveis, por terem sido publicadas em edições com pequenas tiragens e encontrarem-se esgotadas¹.

Entre tantos trabalhos relevantes sobre educação popular, método Paulo Freire, estudos sobre profissões, minha opção neste artigo foi analisar aquele, dentre os trabalhos do professor Beisiegel, que mais diretamente influenciou-me, aspecto reconhecido em alguns de meus trabalhos (Oliveira, 2006, 2007). Refletirei especificamente sobre “Ação Política e Expansão das Redes de Ensino”, originalmente publicado em 1964 e validado, posteriormente, como sua dissertação de mestrado.

Nesse trabalho, Beisiegel estabelece os parâmetros de análise que permearão toda sua obra posterior sobre a expansão das redes de ensino, amplamente consolidadas em “Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum” (1981) e em “Educação e Sociedade no Brasil após 1930” (1986).

Dividirei minha exposição em duas partes. Na primeira, focalizarei esse trabalho especificamente, na segunda, em sua relação com o conceito de “populismo”, nos termos em que este foi desenvolvido por Francisco Weffort.

Ação Política e Expansão das Redes de Ensino

Da leitura de seu “Memorial” (1985), apresentado ao concurso de professor titular junto ao Departamento de Filosofia e Ciências da Educação da FEUSP, emerge com clareza o clima intelectual que consolidou sua formação na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, em 1958. A convivência com Luiz Pereira, Francisco Weffort, José Mario Pires Azanha entre outros, a participação no grupo de estudos d’O Capital permitem vislumbrar um *ethos* cultural, talvez único em nossa história, que forjou alguns dos mais importantes representantes da ciência social paulista.

Logo no início desse Memorial (1985, p. 8), o próprio autor refere-se a este trabalho nos seguintes termos:

“Em 1964, concluí o curso de especialização em Sociologia, sob a orientação do professor Florestan Fernandes. A tese então examinada pelos professores Florestan Fernandes, Octavio Ianni e Luiz Pereira foi posteriormente equiparada ao mestrado em Sociologia.”

Em sua trajetória pessoal, a elaboração desse texto se deu a partir da experiência como diretor de escola pública e, particularmente, no FECE – Fundo Estadual de Construções Escolares, entre 1960-63, ao mesmo tempo em que se dividia em atividades de pesquisa no Centro Regional de Pesquisa Educacional (CRPE), na cadeira de Sociologia I da

¹ Nesse particular foi muito importante a iniciativa da Editora Liber Livros em republicar seis artigos do autor na coletânea “A qualidade do ensino na escola pública”, em 2005.

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP e de pesquisador junto ao Centro de Sociologia Industrial e do Trabalho (CESIT).

Uma das peculiaridades, indicada logo no início do texto, é que “Ação Política e Expansão das redes de ensino” é decorrente de uma pesquisa realizada no CRPE:

“A coleta de dados e o planejamento deste trabalho foram iniciados em 1960 por Francisco Correa Weffort, como parte do programa da Divisão de Estudos e Pesquisas Sociais do CRPE de São Paulo²” (Beisiegel, 1964, p. 99).

Segundo suas palavras, no Memorial (1985, p. 6):

“Estes primeiros tempos de vida profissional foram marcados por muito trabalho, muito estudo e variadas atividades no campo da pesquisa social e educacional. Com alguns professores e colegas, participei de seminários e estudos da obra de Marx, quando examinamos sistematicamente a Introdução à Crítica da Economia Política e, sobretudo, O Capital. Depois, iniciamos o que deveria ter sido uma leitura sistemática da obra de Weber.”

De certa maneira, o materialismo presente em seus trabalhos jamais se distanciou de um diálogo entre estes dois autores. De um lado, permitindo-lhe discutir com muita prudência e distanciamento crítico as leituras idealistas de Marx, abundantes na literatura educacional brasileira, oriundas de uma peculiar leitura de Gramsci, que ao exagerar o papel da disputa ideológica, abstrai as condicionalidades decorrentes da infra-estrutura. De outro, permitindo-lhe compreender os aspectos contraditórios do processo de expansão das redes de ensino de forma abrangente, captando tanto seu caráter de disputa política quanto dependente de dada estrutura econômica e social.

O trabalho divide-se em dois capítulos, além de breve introdução, chamada de “explicação”, e conclusões. Nas suas palavras:

“Esta publicação relata resultados de um estudo a respeito das relações existentes entre os interesses eleitorais do deputado estadual e a expansão da rede de escolas públicas de ensino secundário, no Estado de São Paulo, no período posterior à reimplantação do regime político representativo no País, após 1945. Trata-se de um aspecto particular das relações de interdependência entre a *política* e a *educação*, tema que vem aparecendo com frequência nas discussões relativas às insuficiências da administração pública do ensino, neste Estado, nas últimas décadas.” (1964, p. 99)

A partir da oposição existente entre as tentativas de dotar a expansão das redes de ensino secundário de uma lógica racional que compatibilizaria as necessidades educacionais da população e as limitações decorrentes da finitude dos recursos públicos, priorizando os municípios maiores e as concentrações populacionais nos bairros da capital do estado e, de outro, a ação política de deputados estaduais que, ao priorizarem suas bases eleitorais corrompem as diretrizes de racionalização com que se procura dotar as redes de ensino.

Em suas palavras:

“A expansão e diferenciação da ordem social capitalista no Estado de São Paulo vêm sendo acompanhadas por sensíveis alterações nos modos de vida e nas aspirações de largos setores da população. Em suas diferentes áreas de atribuições, o Poder Público passa cada vez mais a ser solicitado como entidade que presta serviços e tende a assumir a imagem do *Welfare State* diante de seus representados. Todavia, as exigências de novos serviços crescem em proporção maior do que as possibilidades de atendê-las. Com limitados recursos para atender às reivindicações e diante da complexidade crescente que as operações administrativas apresentam devido à ampliação e à

² Mais adiante tratarei da articulação entre a interpretação desenvolvida por Celso Beisiegel e as formulações sobre o populismo brasileiro formuladas por Weffort.

diversificação das tarefas, o Poder Público é pressionado no sentido de reestruturar a organização burocrática e de exercer controles mais eficazes sobre os seus orçamentos. Essa tendência à racionalização administrativa se exprime muitas vezes pela limitação do ritmo de ampliação dos serviços com a finalidade de ajustá-lo às condições de equilíbrio dos orçamentos públicos. No setor do ensino verifica-se que estas pressões se manifestam, entre outras formas, através de restrições à expansão da rede de escolas.” (1964, p. 102-3)

Tal tendência racionalizadora, seria obstaculizada pela ação dos agentes políticos que priorizariam uma racionalidade extra-educacional:

“Mas o Poder Público é constituído em suas principais áreas de decisão por elementos que ascendem a essas posições pela conquista do voto. E a sensibilidade às reivindicações populares aparece como um dos mais eficazes instrumentos de mobilização do eleitorado. Assim, ao instalar-se em posições de poder, o agente político é submetido a pressões contraditórias, umas atuando no sentido de levá-lo a ampliar a concessão de serviços ou favores à sua clientela, outras importando em restrições às suas possibilidades de fazê-lo livremente. Nesse quadro, em que se contém a gênese do político demagogo – além das explicações para as grandes promessas pré-eleitorais não realizadas após a conquista do poder -, estão contidos também os elementos necessários para a compreensão das inconsistências aparentes do comportamento do deputado estadual, quando procura favorecer a criação de novas escolas, mesmo à custa do esvaziamento dos critérios estabelecidos para disciplinar a expansão do sistema de ensino.” (1964, p. 103)

Concluindo a “explicação” com uma síntese de sua “tese”:

“Atuando nesse sentido, o agente realiza uma dupla mediação e exprime contradições emergentes no atual estágio de desenvolvimento sócio-econômico da região. De um lado, sua atividade aparece como mediação entre as aspirações populares e o Poder Executivo, quando força a multiplicação do número de escolas e é apontado como fator de resistência à racionalização funcional da Administração Pública no ensino. E por outro lado, ao criar condições para a expansão quantitativa e a diversificação qualitativa do sistema escolar, o deputado favorece o estabelecimento das mediações entre as transformações de infra-estrutura e a tendência à racionalização da Administração Pública nessa área de atribuições.” (1964, p. 103-4)

No primeiro capítulo, apresenta os dados gerais da expansão da rede de ensino básico, no sentido atual do termo, englobando tanto a educação profissional, o ensino secundário, a educação de adultos e a educação primária, em suas diversas variações, a partir dos anos 1940.

Entre as fontes utilizadas no texto, pode ser destacado o relatório “A execução do programa de construções escolares – relatório de atividades do FECE”, publicado pela Secretaria de Educação, em 1963, que certamente contou com sua participação, posto que, na ocasião, encontrava-se trabalhando no órgão. Além deste, colige dados dispersos em inúmeras publicações, entre as quais, obviamente os Recenseamentos Gerais e dados das divisões técnicas da Secretaria de Educação do Estado de S. Paulo, mas também trabalhos de Florestan Fernandes, Teixeira de Freitas, João Carlos de Almeida, Almeida Jr., Moysés Brejon, Carlos Correa Mascaro, Ernesto Luiz de Oliveira Júnior, Maria Luiza Barbosa de Oliveira, Jayme Abreu, Fernando Henrique Cardoso e Octávio Ianni

A reunião e sistematização dessas fontes já representava, em si, contribuição de monta. Nas condições do trabalho acadêmico de então, coligir dados dispersos de modo a permitir uma abrangente visão do processo de expansão da escolarização da população paulista, constituía, sem dúvida um aporte ao campo de conhecimento. Entretanto, o

maior mérito do trabalho está em articular os dados com o contexto político, permitindo vislumbrar-se um método interpretativo dos mesmos e sua relação com a política em dado contexto sócio-econômico, constituindo-se, do ponto de vista metodológico em trabalho de vulto. A exposição vai construindo todo um processo de compreensão dos dados de acesso ao sistema de ensino que sustentarão, com clareza, algumas de suas principais e mais sólidas conclusões.

Ao final do capítulo, ao sistematizar suas conclusões parciais, afirma:

“Em conjunto, os artigos, críticas e informações examinadas sugerem para a análise do próximo capítulo, as seguintes hipóteses gerais relativas às relações entre a ação política e a expansão da rede escolar, neste Estado, nas últimas décadas:

- posições decisivas na orientação do desenvolvimento do sistema público de ensino estariam ocupadas por agentes que definem sua atuação a partir de critérios extra-educacionais, de natureza predominantemente político-eleitorais; P
- considerada no conjunto das transformações da sociedade e do sistema escolar no Estado, a expansão da rede de ginásios se explica a partir da reinterpretação das funções sociais desse tipo de escola pelas novas camadas emergentes na moderna sociedade em formação no Estado. As pressões desencadeadas por essas camadas, no sentido da extensão da oferta de matrícula em escolas secundárias, encontraram naqueles agentes políticos os seus mais eficazes canais de realização; C
- os interesses político eleitorais desses agentes condicionaram a orientação dada ao desenvolvimento do ensino secundário no Estado de São Paulo nessa época. E, embora venha contribuindo decididamente para o grande progresso quantitativo alcançado pela escola secundária oficial, a atuação desses agentes vem se revelando disfuncional na integração do sistema escolar. Em contrapartida ao fato de colocar a escola secundária e as conseqüentes possibilidades de sucesso sócio-econômico ao alcance de um maior número de pessoas, a ação administrativa assim orientada apenas multiplicou velhos problemas de integração do sistema e de adaptação e melhoria qualitativa da escola tradicional, dando-lhes proporções que fazem cada vez mais difícil sua solução.” O
(1964, p. 145)

Algumas destas inserem-se, ainda que não totalmente desenvolvidas aqui, entre suas principais contribuições nesse campo. Entre estas, destaque-se a possibilidade de atendimento de reivindicações populares por ampliação do acesso à escola, intermediada por agentes políticos, tema mais amplamente desenvolvido no capítulo 2 do texto aqui em análise, assim como, indicando as raízes pelas quais uma suposta e desejável “racionalidade” da expansão das redes de ensino é corroída por outra racionalidade político-eleitoral peculiar do populismo brasileiro.

O segundo capítulo, intitulado “O Deputado Estadual e a Expansão da rede de Ginásios”, dedica-se a analisar o campo político, particularmente a ação do deputado estadual no processo de expansão do sistema de ensino.

Articulando-se com a análise realizada no primeiro capítulo, afirma:

“As informações discutidas no primeiro capítulo sugerem que, através da ação desses elementos, interesses de natureza político-eleitorais condicionaram a orientação dada ao desenvolvimento do sistema oficial de ensino. A instalação da maior parte dos estabelecimentos oficiais de ensino secundário e normal nos pequenos municípios, em detrimento da população das grandes cidades; a canalização dos recursos disponíveis na

expansão desses ramos do sistema escolar, com prejuízos para os demais setores do ensino médio e elementar; e mesmo a impossibilidade de implantação de medidas disciplinadoras no desenvolvimento do sistema, são situações apontadas como principais conseqüências da interferência de interesses políticos na educação.” (1964, p. 149)

Inicialmente, explicita as possibilidades de ação do deputado estadual, chamando atenção para a necessidade, nos termos da legislação do período, de aprovação por parte da Assembléia Legislativa da criação de estabelecimentos de nível médio (ginásios), ao mesmo tempo em que apresenta o ritmo de criação de novos estabelecimentos a partir de 1945. Menciona a outra possibilidade, ao alcance do Executivo para ampliar a rede, qual seja a criação de “seções” de escolas já existentes, ainda que em bairros distintos³. Em seguida apresenta os esforços realizados, tanto no âmbito da Assembléia Legislativa quanto do próprio Executivo, no sentido de disciplinar o processo de expansão da rede de estabelecimentos de ensino secundário.

O insucesso de tais iniciativas é explicitado pela aprovação da lei n. 4.683, de 7 de abril de 1958, que revogava legislação anterior que disciplinava a criação de escolas secundárias. A nova lei punha por terra as tentativas de racionalizar a expansão, ou submetê-la ao interesse público. Nas palavras do autor:

“Passando rapidamente pelas Comissões e pelo plenário, o projeto de lei 812 de 1956 é finalmente vetado, em sua totalidade, em 28 de março de 1958, pelo Executivo, sob a alegação de ‘...lesar os interesses do Erário do Estado...’. (...) O projeto retorna à Assembléia Legislativa, o veto é examinado em plenário e rejeitado pelos deputados. Logo, em seguida, em abril de 1958, promulga-se a lei de anulação daquelas exigências.” (1964, p. 170)

A seguir, apresenta o ritmo de criação de novos estabelecimentos, confrontando-o com os períodos eleitorais, evidenciando que o número de estabelecimentos criados é particularmente acentuado nos anos eleitorais.

“Os recursos de mobilização do eleitorado, entre os quais se incluem a apresentação de projetos de lei de criação de escolas e a criação de escolas secundárias, são utilizados pelos agentes políticos nas diversas ocasiões em que seus interesses pessoais, ou de partido, estão comprometidos com a eleição de candidatos às diferentes representações. Mas é sobretudo nas ocasiões de eleição para o Governo do Estado e para a Assembléia Legislativa – mandatos coincidentes em duração e datas eleitorais – que a situação dos agentes têm possibilidade de atuar na expansão da rede de escolas está mais diretamente comprometida. São nessas eleições que a criação de escolas secundárias aparece como recurso necessário à manutenção do poder.” (1964, p. 186-7)

Finalmente, nas conclusões, o autor enuncia sua interpretação desses processos:

“Na época compreendida nesta análise, já são evidentes alguns aspectos das transformações que ocorreram, nas condições morais e materiais de existência do homem, com o processo de afirmação da ordem social capitalista na região. Descrevem-se, entre eles, o aumento da importância relativa das populações urbanas sobre as rurais, o aparecimento de novas profissões relacionadas à urbanização e à industrialização, o desenvolvimento das grandes burocracias públicas e privadas e a abertura de amplas perspectivas de mobilidade social vertical, possíveis pelo aumento relativo de profissões mais prestigiadas socialmente que os trabalhos manuais urbanos e agrícolas.

³ É exatamente no estudo da prática de expandir a rede escolar por meio de seções de estabelecimentos já existentes no município de São Paulo que concentra-se o mestrado de Marília Spósito (1984).

À semelhança do que ocorreu em outras regiões marcadas pelo mesmo processo, emergem novos padrões reguladores da busca de êxito social e profissional, baseados, principalmente, nas possibilidades abertas pela educação escolarizada.

Em nosso sistema escolar, esta busca de sucesso segundo novos padrões se reflete na crescente procura de oportunidades educacionais nos setores médio e superior do ensino. Com o desenvolvimento sócio-econômico do Estado, a escola secundária deixa de atender à simples 'ilustração' das camadas superiores e passa a representar, para as diversas camadas cidadinas, um meio de conquista de novas posições e profissões na estrutura social em transformação." (1964, p. 188-9)

Em seguida, explicita sua tese:

"Nestas circunstâncias, embora a expansão da rede de escolas secundárias se explique a partir das transformações estruturais que fizeram do ginásio um objeto de reivindicação nas diferentes localidades, o *modo* de realização da expansão foi determinado pelos interesses políticos dos agentes que a promoveram. As principais características apresentadas pela expansão da rede de ginásios se explicam pela natureza desses interesses. E, com o atendimento de reivindicações municipais representando, para os agentes, o *fim* do processo, afastaram-se as preocupações relativas à eficiência da rede de escolas e à adequação dos modelos de escolas às novas condições sociais e econômicas do Estado." (1964, p. 191)

Tal análise é finalizada com a resposta à questão inicial do trabalho, nos seguintes termos:

"Num sistema político representativo, onde a aquisição ou a manutenção de posições de poder dependem do voto e, conseqüentemente, da conquista do eleitor, *estas necessidades reais de amplos setores da população sensibilizam o militante político*. Situado em posições decisivas para a realização das atribuições da Administração Pública no Ensino, o agente político utiliza as possibilidades de ação que essas posições lhe conferem: atendendo às reivindicações, consolida relações de compromisso, prestigia seus cabos eleitorais nos municípios e conquista votos. Assim orientada, a atuação do agente político vem contrariando sistematicamente os critérios formulados com o sentido de disciplinar a expansão da rede de escolas secundárias. Deve-se considerar, todavia, que *essa quebra de critérios é forçada pela convergência de fatores que exprimem, de um lado, necessidades sociais concretas, e, de outro, a própria estrutura das relações de poder no Estado*.

Enquanto persistirem esses fatores, as tentativas de disciplinar a expansão da rede de escolas secundárias ou mesmo de escolas superiores, mediante a elaboração de critérios, não têm possibilidades de êxito. Vista em conjunto, a Administração Pública no ensino não apresenta condições para organizar funcionalmente os seus diversos agentes e recursos de ação no sentido de realizar os fins estabelecidos. Na realidade, é inútil estabelecer critérios para disciplinar a expansão da rede de escolas, visando à equidade no atendimento das várias regiões, à economia de recursos materiais e humanos e ao provimento adequado de pessoal docente e administrativo para o conjunto de escolas, quando a realização destes objetivos se opõe ao atendimento de interesses essenciais para os próprios agentes, encarregados do controle e da orientação da ação administrativa no ensino." (1964, p. 192-3)

Conclui, algumas páginas depois com a síntese das contradições desse processo, fazendo um chamado à racionalização da ação do Estado no processo de expansão.

"O interesse eleitoral do agente político faz com que o Poder Público seja sensível às novas aspirações educacionais da população e atua como fator de reação espontânea do sistema social aos desajustamentos provocados pelas transformações ocorridas na região. É assim que foram superadas na prática as antigas e ainda persistentes polêmicas

a respeito da educação secundária como ensino de elites ou ensino comum. Entretanto, em face da rapidez da mudança em todas as esferas do comportamento, estas reações espontâneas do sistema social são inadequadas. Limitadas à ação destes fatores de reação espontânea aos desajustamentos, as transformações no sistema escolar ficam dependendo da natureza das reivindicações educacionais da população – nem sempre as mais pertinentes – e da maior ou menor rapidez da reação do agente político às novas aspirações. O destino das instituições educacionais já não pode ficar dependendo de fatores assim aleatórios. O recurso à planificação se impõe à Administração Pública no campo do ensino, como única solução viável aos problemas decorrentes da inadequação das instituições educacionais à nova ordem social emergente. (1964, p. 198)

Da exposição realizada até o momento, percebe-se a amplitude do trabalho. De um lado isso é reforçado por alguns trabalhos que se originam deste. Neste particular, pode-se citar o mestrado de Marília Pontes Spósito, posteriormente publicado sob o título “O povo vai à escola” (1984), que analisa particularmente a expansão dos ginásios públicos na cidade de São Paulo nos anos 50. De outro, observe-se que algumas das contribuições mais originais de Celso Beisiegel encontram-se delineadas neste trabalho, ainda que mais formalizadas no já citado “Educação e Sociedade após 1930” e no artigo “Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum”, de 1981.

Emerge deste trabalho uma fina elaboração acerca da relação entre educação e política que, pioneira e consistentemente, não entende a política como “amarrada” e mecanicamente decorrente das condições objetivas nem, no outro extremo, da concepção corrente, impregnada de um voluntarismo que depreende o bem e o mal da vontade dos governantes. A relação entre ação política e condições objetivas é desenvolvida de modo a fugir destes estereótipos empobrecedores da análise, sem depreciar a importância destas últimas.

A releitura deste trabalho me sugere um diálogo com as análises sobre o populismo do período 1945-1964, particularmente o trabalho de Francisco Weffort.

Um diálogo com “O populismo na política brasileira”

É provavelmente a partir de um diálogo com o trabalho de Francisco Weffort, em “o populismo na política brasileira” (1980), que se pode situar de maneira mais precisa a elaboração de Celso Beisiegel de então⁴.

Apenas para compreendermos como Weffort situa o fenômeno populista⁵, é interessante recorrermos a alguns trechos deste que permanece como seu trabalho mais original.

Já no primeiro capítulo de seu livro, Weffort sintetiza, em um texto originalmente publicado em 1965, o que seria o populismo,

“O célebre ‘slogan’ de Antonio Carlos em 1930 – ‘façamos a revolução antes que o povo a faça’ – constitui a divisa de todo o período histórico que se abre com aquele movimento e se encerra com o golpe de estado de 1964. Por força da clássica antecipação das ‘elites’, as massas populares permaneceram nesse período (e permanecem ainda nos dias atuais) o parceiro-fantasma no jogo político. Foram a grande força que nunca chegou a participar diretamente dos grandes embates, sempre

⁴ Os trabalhos de Weffort, reunidos no livro aqui mencionado, são um pouco posteriores ao Ação Política, mas situam-se, admiravelmente, no mesmo marco analítico e teórico, refletindo, em certa medida, o mesmo *ethos* político e cultural a que já me referi, além da proximidade dos dois autores em determinado momento.

⁵ Questão instigante a ser desenvolvida é a gênese do termo e sua similaridade ou não com o mesmo termo aplicado aos “populistas russos” do século XIX.

resolvidos entre os quadros políticos dos grupos dominantes, alguns dos quais reivindicando para si a interpretação legítima dos interesses populares. Em todas as crises, desde 1945, a intervenção do povo apareceu como possibilidade, mas o jogo dos parceiros reais consistiu em avaliar, tacitamente, a importância desta intervenção e em blefar sobre este cálculo (...) Em país algum ter-se-á observado uma tão ansiosa busca de compromisso, até entre os grupos políticos mais antagônicos, que evitasse a radicalização do processo político e seu encaminhamento para soluções surpreendentes.” (1980, p. 15)

Segundo o autor, a emergência do “povo” na política pós 45, de um lado representou a mais ampla forma de participação popular de nossa história até então e, ao mesmo tempo, se dera de forma limitada e controlada. Limitada ao meio formal do sufrágio e controlada pelos políticos populistas que, ao mesmo tempo em que encarnavam as demandas populares, as faziam no contexto de limitação de sua amplitude. (Cf. Weffort, 1980, p. 18). Em suas palavras:

“O populismo foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares, mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações. Foi, ao mesmo tempo, uma forma de estruturação do poder para os grupos dominantes e a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial e urbano. Foi um dos mecanismos através dos quais os grupos dominantes exerciam seu domínio, mas foi também uma das maneiras através das quais esse domínio se encontrava particularmente ameaçado. Esse estilo de governo e de comportamento político é essencialmente ambíguo e, por outro lado, deve muito à ambigüidade pessoal desses políticos divididos entre o amor ao povo e o amor ao poder.” (Weffort, 1980, p. 62-3)

Um pouco adiante, afirma:

“(…) cabe observar que se no período oligárquico as massas se encontram distanciadas de qualquer possibilidade de participação real, no período posterior – seja durante a ditadura Vargas, seja durante a etapa democrática (1945-1964) – sua participação ocorrerá sempre sob tutela de representantes de alguns dentre os grupos dominantes. Com a exceção de algumas situações especiais, em particular nos últimos anos do Governo Goulart, seria difícil dizer que as massas populares, ou alguns dos seus setores, tenham conseguido participar do processo político com um mínimo de autonomia.” (Weffort, 1980, p. 67-8)

Tais limitações de autonomia das massas populares fazem com que estas dependam de “intermediários” para viabilizar suas demandas. É nesse contexto que determinados políticos conseguirão estruturar suas carreiras como “porta-vozes” das demandas populares.

“Estabelecida à legislação trabalhista, sua regulamentação passa a constituir permanente função do Estado. Transfere-se, assim, para este, em certa medida, o prestígio que as massas haviam conferido a Vargas. Essa transferência de prestígio contém um dos elementos importantes da relação política populista em geral, tanto no período ditatorial quanto na etapa democrática; o líder será sempre alguém que já se encontra no controle de alguma função pública – um Presidente, um governador, um deputado, etc – isto é, alguém que, por sua posição no sistema institucional de poder, tem a possibilidade de ‘doar’, seja uma lei favorável às massas, seja um aumento de salário, ou mesmo, uma esperança de dias melhores.” (Weffort, 1980, p. 73)

Tal apreensão do processo se encaixa ao contexto proposto por Beisiegel, de analisar especificamente a ação do Deputado Estadual, como intermediador desta demanda, no caso do Estado de São Paulo. Observe-se, que no caso do município de São Paulo, a figura que realizou a intermediação foi o governador, que tinha condições de instalar as

seções dos ginásios já existentes, solução mais rápida do que a propiciada pela intermediação do deputado propondo a criação de uma nova escola. (Cf. Spósito, 1984) A idéia de que a educação é um elemento fundamental para impulsionar o desenvolvimento nacional, já se tornara hegemônica ao longo dos anos 50 no Brasil, notadamente a partir das elaborações do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB).

A difusão da Teoria do Capital Humano, no início dos anos 60, particularmente por meio dos programas de ajuda enfeixados pela "Aliança para o Progresso", reforçarão as posições dos grupos internos que compartilhavam dessa visão. (Cf. Cunha, 1988)

Após a Revolução de 1930, e de maneira mais clara nos anos 50 e 60, a educação passa a ser aceita socialmente como a força motriz do desenvolvimento econômico e da equalização social, via qualificação da força de trabalho. Este discurso torna-se, então, hegemônico⁶ na sociedade. As diferentes classes e setores de classe sentiam seus interesses históricos contemplados por ele. Isto pode ser observado, por exemplo, no pensamento nacionalista, proponente de uma via de desenvolvimento nacional autônomo, tendo o ISEB como formulador intelectual. Seus principais teóricos formulam esta idéia de maneira bastante clara. (Cf. Toledo, 1977). É interessante observar-se a influência deste pensamento sobre a obra de Paulo Freire no Brasil pré-1964. (Cf. Beisiegel, 1989)

As camadas populares, originárias do processo de urbanização, vão entender o discurso populista como uma expressão de suas ambições, ou ao menos como capaz de propiciar o atendimento de suas demandas mais imediatas por incorporação à sociedade que se urbaniza e industrializa, particularmente via escolarização.

Dessa forma, compreende-se o verdadeiro fascínio que propostas de ampliação das oportunidades de escolarização da população pobre exerceram sobre nossos políticos populistas. Mencionemos três exemplos bastante significativos:

a) Jânio Quadros, porta-voz das demandas por escola da periferia paulistana no final dos anos 40 e, posteriormente, como Governador do Estado, implementador da expansão dos ginásios públicos (Cf. Spósito, 1984).

b) Pelópidas da Silveira, Prefeito de Recife, no final dos anos 50, ao implementar ampla campanha de alfabetização popular, consegue, com isso eleger Miguel Arraes Governador do Estado. (Cf. Beisiegel, 1989).

c) Leonel Brizola, político formado neste universo, ao retornar do exílio após a Lei da Anistia, implementa como marca de sua administração no Governo do Estado do Rio de Janeiro, para o qual fora eleito em 1982, a proposta das escolas de tempo integral (CIEPs), tendo alcançado resultados bastante significativos em "identificar-se" como um político que "defende a educação".

Ressalte-se que esta forma de se legitimar na política só era implementada por receber aval quase unânime dos mais diferentes setores sociais. Assim, era possível se construir um determinado projeto político tendo como eixo um projeto educacional⁷. Nesse sentido, é lapidar o primeiro capítulo do "Educação como prática da liberdade" (1977), onde Paulo Freire articula toda uma análise das disputas e contradições da sociedade

⁶ Utilizo o termo "hegemonia" com o sentido de "direção moral e política" (Cf. Portelli, 1977).

⁷ A articulação com um projeto político mais amplo, talvez seja a característica mais marcante de um projeto educacional bem sucedido.

brasileira de então, inserindo, nesse contexto, seu projeto de alfabetização. A alfabetização, condição para o alistamento militar, garantia a incorporação do cidadão, até então excluído, ao processo de participação política limitada de então⁸.

É significativo, também, que os governos militares tenham mantido - e em boa medida implementado - uma retórica desenvolvimentista. O que variou no que diz respeito à retórica nacionalista foram as opções de desenvolvimento adotadas, particularmente a relação estabelecida com o capital estrangeiro. Entretanto, em ambos os casos a educação se constituía em um dos elementos centrais, como pode se observar nos trabalhos de Carlos Geraldo Langoni (1976), um dos implementadores da política econômica no período.

Voltando à análise de Weffort e Beisiegel, a ação política seria possível a partir da relativa autonomia do agente, operando “por cima” das classes sociais. Weffort, para sua interpretação do populismo, recorre ao termo “bonapartista” (citado explicitamente em referência à formulação de Ruy Mauro Marini, nota 11, p. 70), desenvolvido por Marx no seu “Dezoito de Brumário de Luís Bonaparte”. O termo origina-se da situação peculiar em que nenhuma das classes em disputa consegue o controle isolado do Estado, permitindo o surgimento de um governante que “paire” por cima delas, com uma certa autonomia e, ao mesmo tempo, fraqueza, na medida em que não é a expressão simples de uma classe dominante.

Nas palavras de Weffort,

“Constituído através de alianças apenas tácitas entre grupos de classes sociais diferentes e subordinado aos limites impostos pelo ‘*status quo*’, a peculiaridade do populismo frente a outros tipos de movimentos populares está em que nenhum dos seus grupos componentes aparece a título de representante dos interesses gerais das classes a que pertencem.” (Weffort, 1965, p. 1010)

E, mais adiante,

“A peculiaridade do populismo vem de que ele surge como forma de dominação nas condições de ‘vazio político’, em que nenhuma classe tem a hegemonia e exatamente porque nenhuma classe se afigura capaz de assumi-la. (...) na adesão das massas ao populismo ‘tende necessariamente a obscurecer-se a divisão real da sociedade em classes com interesses sociais conflitivos e a estabelecer-se a idéia do povo (ou da Nação) entendido como uma comunidade de interesses solidários” (Weffort, 1965, p. 159)

Observações Finais

A ênfase da análise, marcadamente política articula os dois trabalhos de maneira profunda. A relativa autonomia do deputado estadual para ser a um tempo o porta-voz dos interesses populares pela expansão de suas oportunidades de escolarização é possível a partir desse quadro analítico de autonomia relativa.

A articulação desse processo com uma compreensão mais ampla do processo de desenvolvimento econômico, ou com a infra-estrutura, permanece para estes autores, como tarefa a realizar. De minha parte, empreenderia tal processo em um diálogo com o trabalho de Francisco de Oliveira, “A crítica da razão dualista” (1981), originalmente publicado em 1972. É da peculiaridade do desenvolvimento capitalista no Brasil, da oferta abundante de mão de obra barata, que emerge um estado capitalista que

⁸ É bastante elucidativo dessas imbricações a apresentação do livro de Paulo Freire, realizada pelo próprio Weffort.

substituirá a burguesia em aspectos importantes do empreendimento desenvolvimentista, assumindo os custos do investimento nos setores infra-estruturais com mais longa rotação do capital, como siderurgia, estradas, energia etc., relegando a política social e particularmente a educação a “moeda de troca” para a ação política. De toda forma, isso fugiria muito ao escopo do aqui proposto.

Espero, com estas modestas reflexões ter conseguido explicitar o alcance desta obra de meu caro mestre e amigo e incitar os leitores a buscarem seu texto original. As virtudes aqui assinaladas evidenciam sua originalidade e a contribuição à construção teórica do campo de política educacional entre nós.

Ainda que em trabalhos posteriores, algumas idéias aqui apresentadas tenham sido mais desenvolvidas ou apresentadas de maneira mais clara, o caráter seminal deste trabalho, me parece, evidenciado.

Referências Bibliográficas

BEISIEGEL, Celso de Rui. Ação Política e Expansão das Redes de Ensino: os interesses eleitorais do deputado estadual e a democratização do ensino secundário no estado de São Paulo. **Pesquisa e Planejamento**, Revista do Centro Regional de Pesquisas Educacionais “Prof. Queiroz Filho”, n. 8, p. 99-198, dez. 1964.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. ANDE, **Revista da Associação Nacional de Educação**, v.1, nº 1, p.41-56, 1981.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Memorial**: apresentado ao concurso para provimento de cargo de Professor titular nas disciplinas de Sociologia da Educação, junto ao Departamento de Filosofia da Educação e Ciências da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, FEUSP, 1985.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Educação e sociedade no Brasil após 1930. In: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira III** - O Brasil republicano. 4. Economia e Cultura (1930-1964). 2. ed. São Paulo: Difel, 1986. p. 381– 416.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Política e Educação Popular**. - 2. ed. - São Paulo, Ática, 1989.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília, Liber, 2005.

CAMPOS, Rogério Cunha de. **Cenas da Educação Brasileira: Lutas sociais e desgoverno nos anos 80 na grande Belo Horizonte**. São Paulo, FEUSP – Doutorado em Educação, 1992.

CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. - 7. ed. - Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

LANGONI, Carlos Geraldo. **A Economia da Transformação**. Rio de Janeiro, Bibliex, 1976.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista**. 4. Ed. Petrópolis, Vozes-CEBRAP, 1981.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Estado e Política Educacional no Brasil: Desafios do século XXI**. São Paulo, FEUSP – Tese de Livre-Docência, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, v.28, p.661 - 690, 2007.

- PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. [Trad. Angelina Teixeira Peralva]. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- SÁ, Nicanor Palhares. **Política Educacional e Populismo no Brasil**. São Paulo, Cortez & Moraes, 1979.
- SPÓSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola**: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo: Loyola, 1984.
- TOLEDO, Caio Navarro de. **ISEB: Fábrica de Ideologias**. São Paulo, Ática, 1977.
- WEFFORT, Francisco Correa. **O populismo na Política Brasileira**. 2. Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.