

NOTAS SOBRE O DISCURSO DA EQÜIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Dirce Nei Teixeira de Freitas¹

RESUMO

A eqüidade é uma questão complexa e polêmica, tanto no debate teórico como na esfera da ação estatal, justificando o seu estudo. Trabalha-se aqui com elaborações teóricas e o discurso normativo legal para a educação brasileira dos últimos vinte anos, com o objetivo de examinar o seu significado nesses contextos. Verifica-se um alargamento do seu conteúdo no primeiro caso e, no segundo, sua vinculação a mínimos, embora proliferem mecanismos pró-eqüidade cuja propriedade e validade dependem de como sejam acionados.

Palavras-chave: política educacional, legislação educacional, justiça social.

ABSTRACT

Equity is a complex and polemic question in the theoretical debate and in the state action sphere as well, justifying its study. It is worked here with theoretical elaborations and legal normative discourse for the Brazilian education in the last twenty years, aiming to examine its meaning in the contexts. It is noticed a enlargement of its content in the first case, and in the second its linkage to minimal, although pro-equity mechanisms are spread, whose property and validity depend on how they are triggered.

Keywords: educational policy, educational legislation, social justice.

RESUMEN

La equidad es una cuestión compleja y polémica, tanto en el debate teórico como en la esfera de la acción estatal, justificando su estudio. Se trabaja aquí con elaboraciones teóricas y el discurso normativo legal para la educación brasileña de los últimos veinte años, con el objetivo de examinar su significado en esos contextos. Se verifica una ampliación de su contenido en el primer caso y, en el segundo, su vinculación a mínimos, aunque proliferen mecanismos pro-equidad cuya propiedad y validez dependen de como sean accionados.

Palabras clave: política educacional, legislación educacional, justicia social.

As reais e virtuais conseqüências das desigualdades no mundo presente e projetado patentearam a eqüidade como um problema incontornável e multidimensional, cujo agravamento prossegue principalmente com a reprodução de desigualdades de riqueza e renda, os efeitos polarizadores da globalização, as conseqüências sociais nefastas do neoliberalismo (ARRIGHI, 1997; THERBORN,

¹ Docente do PPG em Educação da Faculdade de educação da Universidade Federal da Grande Dourados.

1999; ANDERSON, 1995; SOARES, 2000; MORAES, 2000). Os desdobramentos imediatos, os riscos iminentes e as diversas formas de resistência social parecem sobrevir como força propulsora do imperativo de intervenções reparadoras e preventivas.

Nesse contexto, surgem e são disseminados discursos a respeito da necessidade, das razões, possibilidades e formas de promoção da equidade em diversas áreas. Na educação, ela passou a ser reiterada nos discursos prescritivos e analíticos a partir dos marcos estabelecidos pela Conferência Mundial de “Educação para Todos” de Jomtien, Tailândia/ 1990, pelo Fórum Mundial de “Educação para Todos” de Dakar, Senegal/2000, e pelas iniciativas de monitoramento global da educação nos anos mais recentes.

Na região latino-americana, a questão da equidade foi especialmente enfatizada no discurso econômico e político liderado pela CEPAL (1990), que ensejou prescrições específicas para a área da educação (CEPAL, 1992). Durante os anos 1990, essa Comissão difundiu também seu discurso avaliativo sobre ações realizadas nos países da região, apontando índices de equidade detectados. No caso da educação, empreendeu-se a avaliação de fim de década (CEPAL, 2000) e o monitoramento regional prossegue. Iniciativas de agências da ONU também contemplam o tema.

No Brasil, a equidade despontou como índice de propostas para a educação associado à “qualidade do ensino”, desde o ingresso dos anos 1990. Embora figurando como compromisso expresso da política educacional delineada desde então, pouco tem sido tratado especificamente na literatura educacional brasileira.

Com pretensões modestas, o objetivo deste texto é examinar o significado atribuído à equidade em abordagens teóricas publicadas no Brasil recentemente e no discurso normativo legal para a educação básica dos últimos vinte anos. Assim, está organizado em duas seções: na primeira, trata-se do contexto teórico e, na segunda, do normativo legal.

Eqüidade — o horizonte teórico

Sem fixidez, aprisionamentos, terminância, exatidão as palavras são ferramentas precárias e, ao mesmo tempo, virtuosas nas relações sociais, fomentando ou impedindo conflitos, consensos, acordos, polêmicas no processo de produção-reprodução do fazer-se humano. Com esse entendimento, interrogar-se a respeito do emprego de um vocábulo, como aqui se faz, não significa mais do que um esforço de aproximação ao que se intenta com ele comunicar num lapso de tempo. As considerações que se seguem são importantes para mostrar o horizonte teórico e auxiliar a compreender a questão na política educacional brasileira.

O exame da literatura consultada revelou que a equidade é, no geral, vista como questão de justiça social a supor e exigir tanto redistribuição socioeconômica quanto reconhecimento cultural (ou reconhecimento das diferenças). Para Fraser (2001), na prática, ambas as exigências se interligam e reforçam. Essa constação não só reafirmou a complexidade do tema como, também, mostrou a tendência de alargamento do seu significado. Mostrou ainda a

sua atualidade.

Figueiredo (1997) explica que, na perspectiva da redistribuição socioeconômica, a equidade pode ser considerada segundo três óticas teóricas: a do “sistema de liberdade natural”, a da “igualdade liberal de oportunidades” e a da “igualdade democrática”.

Na primeira ótica, o alvo de igualação, esclarece Figueiredo (1997, p. 244), fica restrito “[...] à eliminação de barreiras legais ao exercício dos próprios talentos e capacidades [...]”. Trata-se, pois, da igualdade formal (legal), ou seja, de uma concepção de equidade bastante restrita.

Na ótica da “igualdade liberal de oportunidades” a equidade supõe o estabelecimento de condições para uma “meritocracia equitativa”, com o que, nas palavras de Figueiredo (Ibid., p. 245), se trata de assegurar “[...] um ponto de partida igual para aqueles que têm talentos e capacidades semelhantes e estão similarmente motivados a empregá-los”. Requer instituições políticas com o objetivo de neutralizar contingências sociais e culturais condicionantes das perspectivas de cada pessoa. Assim, a exigência mínima para a sociedade é a de evitar excessiva concentração da propriedade e da riqueza e garantir oportunidades equitativas para todos, por exemplo, na educação e nos serviços básicos de saúde.

Logo, a equidade supõe igual possibilidade de alcance de benefícios e recompensas disponíveis na sociedade, razão por que devem ser suprimidas barreiras artificiais para uns e privilégios especiais que assegurem “vantagem injusta” para outros. A posição de uma pessoa numa sociedade seria e “deveria ser” dependente apenas dos seus esforços, capacidades e livre escolha. Assim, seria preciso “garantir igualdade formal de acesso” e, para alguns, um ponto de partida igual (MILLER, 1996).

Essa compreensão de equidade sustenta a proposição de políticas compensatórias e de ação afirmativa, que buscam estimular “desiguais” a aproveitar oportunidades e, às vezes, modelar as exigências de acesso em seu favor, sem, no entanto, tratar de quão amplo ou estreito serão os resultados que eles podem alcançar. Entretanto, lembra Vita (2000), que, persistindo as diferenças de classes, fica problematizada a garantia plena do ponto de partida igual.

Importa lembrar, com o auxílio de Miller (1996), que a igualdade de oportunidades foi um ideal largamente compartilhado no pensamento do século XX, porém a igualdade de renda foi questão sempre controvertida. Para os críticos conservadores, a busca dessa igualdade é incompatível com a liberdade, destrói os incentivos que apóiam a economia de mercado e não impede o surgimento de novas formas de desigualdade. A igualdade de renda é aceita somente (Ibid., p. 374) “[...] na forma de um nível mínimo de provisão ao qual cada pessoa tem direito”.

Sobre esse mínimo há divergências que Townsend (1996) ajuda a entender. Para uns, o mínimo limita-se à idéia de subsistência, interpretando-se as necessidades humanas como sendo predominantemente necessidades físicas (alimento, moradia, vestuário) em vez de necessidades sociais. Esse mínimo foi tomado para definir pobreza pelos organismos internacionais (em especial, o

Banco Mundial) e, nos Estados Unidos, continua sendo utilizado nas medidas governamentais com relação à pobreza.

Outra concepção sobre o mínimo de provisão que cada pessoa tem direito surgiu, nos anos 1970, com as idéias de necessidades básicas. Estas incluem exigências mínimas no tocante ao consumo privado (alimentação, moradia, vestuário, mobiliário, utensílios domésticos) e serviços essenciais fornecidos pela e para a comunidade em geral (água potável, saneamento, transporte público, serviços de saúde, de educação e culturais). Amplia, pois, o conceito de subsistência, na medida em que se refere ao estabelecimento de, pelo menos, algumas das condições prévias para a sobrevivência e prosperidade das comunidades. Planos de desenvolvimento nacionais e relatórios internacionais tomaram esse mínimo para definir pobreza.

Uma terceira concepção do mínimo diz respeito ao significado de pobreza traduzido na formulação da idéia de privação relativa. Neste caso, pobreza, esclarece Townsend (1996, p. 580), não diz respeito “[...] apenas aos que são vítimas da má distribuição de recursos” mas, também, “[...] àqueles cujos recursos não permitem, em primeiro lugar, satisfazer as refinadas exigências e normas sociais impostas aos cidadãos”. Com essa concepção admite-se um limiar de renda, de acordo com o tamanho e o tipo de família, abaixo do qual a “exclusão da participação ativa” na sociedade se acentua. Considera-se que

As pessoas sofrem uma privação relativa se não podem obter regime alimentar, confortos, padrões e serviços — que lhes permitam desempenhar os papéis, participar das relações e ter o comportamento habitual que se espera delas como membros da sociedade (Ibid., p. 580).

Com os relatórios de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), lançados em 1990, a mensuração da pobreza ganhou destaque centrada na idéia de “privação humana” para além da medida da pobreza baseada na renda. Os índices utilizados introduziram indicadores não-monetários, porém não lograram eliminar ambigüidades conforme alertou Mckinley (2008), diretor interino do Centro Internacional de Pobreza. Além disso, esforços recentes buscam redefinir a pobreza humana em termos de pobreza de renda, com o que Mckinley considera a urgência de debate para maior conhecimento conceitual e operacional da questão.

Cabe assinalar que somente na tradição socialista a “igualdade de renda” apresentou-se como um valor fundamental, embora muitos defendam maior igualdade e não a completa igualdade. Esta última pôde ser vista, no século XX, nos *kibutzim* de Israel e nunca no âmbito do Estado-nação. No seio de setores do pensamento socialista, a defesa de um igualitarismo com base em reformas tem como referência a preocupação com a justiça e com evitar a exploração. Isso porque um capitalismo sem reformas promove desigualdades não justificadas em termos de esforços e capacidades das pessoas. As amplas disparidades nos padrões de vida levam a uma sociedade em que as pessoas enfrentam barreiras de classe e são impedidas de compreender e cultivar a solidariedade.

Em vista disso, segundo Miller (1996, p. 375), os socialistas defendem

um ideal de igualdade com os seguintes elementos: “[...] as diferentes recompensas que as pessoas recebem devem corresponder a reais diferenças de esforço e capacidade; ninguém deve ter um padrão de vida abaixo de um mínimo prescrito; o âmbito da desigualdade não deve ser tão grande a ponto de dar origem a divisões de classe”.

Numa sociedade regida pelo mercado, essa idéia de igualdade parece pouco viável, vez que desigualdades substanciais continuam a advir dos relativos sucessos e fracassos das pessoas na concorrência do mercado. Em vista disso, ganhou destaque a idéia de promoção da igualdade social (Ibid., p. 375) “[...] não por ataques diretos às desigualdades econômicas baseadas no mercado, mas reforçando-se as instituições, públicas e privadas, que alocam bens a partir de uma base diferente”.

Vita (2000, p. 50), em trabalho no qual examina importantes formulações contemporâneas sobre justiça produzidas no mundo anglo-saxão, defende o liberalismo igualitário e afirma que, para este,

somente pode ser justificada moralmente uma estrutura institucional que propicie a todos que a ela estão sujeitos, e sobretudo aos que se encontram em pior situação, os direitos, os recursos e as oportunidades que permitam a cada um empenhar-se em realizar a sua própria concepção da boa vida.

O autor posiciona-se a favor da “justiça igualitária” ou “justiça como equidade” propugnada por John Rawls. Para a superação das óticas “sistema de liberdade natural” e “igualdade liberal de oportunidades”, Rawls propõe a ótica da “igualdade democrática”. Para ele, numa sociedade ordenada (isto é, liberal justa) o primeiro princípio de justiça consiste em liberdades iguais para todos (ou um esquema de liberdades fundamentais civis e políticas). São condições para tal princípio: a satisfação de “necessidades básicas do indivíduo” e de “necessidades básicas do cidadão”. As primeiras consistem em necessidades vitais: garantia da integridade física, de nutrição adequada, de acesso à água potável, ao saneamento básico, ao atendimento médico e à educação. Trata-se de garantir um mínimo social para todos, para que possam exercer, de forma proveitosa, os direitos fundamentais da liberdade. Estando mais livres das pressões impostas pelas necessidades vitais, as pessoas podem aumentar o interesse em exercer suas liberdades fundamentais iguais. Estaria aqui uma condição essencial para a participação cidadã.

A satisfação das “necessidades básicas do cidadão” diz respeito à condição para a existência de faculdades morais que constituem a identidade pública das pessoas: a capacidade de construir e revisar uma concepção do bem (seu ou de outros) e a capacidade de ter de agir de acordo com o senso de justiça. Este entendido, segundo Vita (2000, p. 214), como “[...] capacidade de conformar a própria conduta às exigências apresentadas por instituições justas, sem que a motivação para isso seja o temor da coerção ou mistificação religiosa”. Interpretando Rawls, Vita pondera que

Em uma sociedade liberal justa, as liberdades fundamentais são

iguais para todos — elas definem uma estrutura institucional que garante os mesmos direitos, isenções, prerrogativas e oportunidades para todos. Mas o valor disso não é igual para todos. A pobreza e a ignorância incapacitam uma pessoa de se valer desses direitos e oportunidades que lhes são institucionalmente garantidos (Ibid., p. 216).

Sendo assim, destaca o segundo princípio anunciado por Rawls: o da diferença. Vita (2000, p. 216) ressalta que “[...] a distribuição de bens primários [...] maximiza o valor das liberdades iguais para os que estão menos capacitados a se valer delas”. Porém, liberdade e oportunidade, renda e riqueza e as bases sociais do auto-respeito só deverão ter distribuição desigual caso esta beneficie a todos. Isso porque a injustiça consiste em desigualdades que não se estabelecem em benefício de todos. Em vista disso, a equidade política não se justifica pelo ideal de cidadania participativa, mas no fato de ser vista como uma das condições sem a qual dificilmente a democracia produziria resultados justos, isto é, que atendam ao princípio da diferença. Esse ponto de vista, afirma Vita, oferece fundamentação normativa para uma ação estatal redistributiva de alcance considerável.

Resumindo, a equidade orienta-se para a realização dos dois princípios anteriormente mencionados: o de liberdades iguais e o de justiça distributiva. O bem primário, que para Rawls consiste em “bases sociais” do auto-respeito, depende da realização de ambos princípios. Em vista disso, Rawls considera que o princípio da diferença pode proporcionar as condições institucionais que propiciem “a cada um desenvolver um sentido do valor dos próprios objetivos”. Assim, a distribuição de bens como renda, riqueza, acesso a oportunidades educacionais e ocupacionais e a provisão de serviços tem somente um valor instrumental para a realização do auto-respeito. Isso porque (VITA, 2000, p. 241) “[...] somente quando os arranjos institucionais básicos dão um suporte efetivo para o auto-respeito daqueles que têm mais a perder com esses arranjos, podem os mais privilegiados esperar a cooperação voluntária dos menos privilegiados”.

O princípio da diferença estabelece a base que permite considerar justas distribuições desiguais e impõe restrição a vantagens advindas da oportunidade natural. Difere da compensação que incide sobre desigualdades de nascimento e dotes naturais (FIGUEIREDO, 1997).

Vita (2001, p. 255) explica que, na ótica da “igualdade democrática”, não basta “[...] criar as condições para que todos possam competir, em termos equitativos, pelas posições mais valorizadas”, pois a justiça social “[...] requer que os mais privilegiados abram mão de tirar proveito das circunstâncias sociais e naturais que os beneficiam, a não ser quando fazê-lo beneficia também os que têm o menor quinhão de bens primários”.

Além disso, o princípio da diferença permite operar sobre as desigualdades sociais e econômicas que permanecem, ainda que as necessidades básicas de todos sejam atendidas. Por isso, importa avaliar se o quinhão de recursos que cabe a cada um é suficiente para o seu empenho na realização do próprio plano de vida e da concepção de bem de forma a desenvolver um sentido de auto-respeito (Ibid.).

O debate em torno de tais questões contribui para que a equidade não significasse apenas justiça socioeconômica, mas, também, justiça cultural ou simbólica, conforme assinala Fraser (2001). A primeira defronta-se com a exploração, a marginalização econômica e a privação. A segunda com a dominação cultural, o não-reconhecimento e o desrespeito. Assim, o vocábulo equidade tem o seu significado alargado para além da dimensão socioeconômica.

Detendo-se no campo político complexo do que denomina período “pós-socialista” e tendo por referência empírica o cenário político norte-americano, Fraser (2001) discute o dilema redistribuição/reconhecimento ali colocado. Entretanto, alerta que somente analiticamente se pode distinguir injustiça econômica e injustiça cultural ou simbólica, uma vez que elas se encontram dialeticamente imbricadas na prática.

Elas têm sido enfrentadas com o que a autora denomina “remédios” afirmativos e transformativos. Os afirmativos buscam corrigir resultados indesejáveis de arranjos sociais, porém, deixando intacta a estrutura que gera desvantagens. No caso da redistribuição, fazendo realocações superficiais de bens existentes, com o que apóia a diferenciação entre grupos e pode terminar gerando injustiças de reconhecimento. No caso do reconhecimento, fazendo realocações superficiais de respeito às identidades e grupos, apóia a diferenciação entre grupos. Isso ocorre, no primeiro caso, com o Estado de Bem-estar liberal e, no segundo, com o multiculturalismo dominante.

Os “remédios” transformativos buscam corrigir resultados indesejáveis de arranjos sociais, porém, por meio da reestruturação do arcabouço genérico que os produz, tendendo a minar a diferenciação de classe. Mediante reestruturação profunda das relações de produção, buscam reduzir a desigualdade social sem estigmatizar as pessoas vulneráveis. No campo da justiça cultural, busca a reestruturação profunda das relações de reconhecimento e desestabilizar diferenciações entre grupos, promovendo a solidariedade e o reconhecimento. No primeiro caso, a autora reporta-se ao socialismo e, no segundo, à desconstrução cultural. A autora conclui sobre a pertinência de combinar a economia socialista com a política cultural desconstrutivista na solução do dilema apontado.

A crítica teórica ao Estado de Bem-Estar também se mostra esclarecedora da concepção de equidade enfatizada nos discursos sobre políticas públicas. São particularmente relevantes as análises de Rosanvalon e de Castel aqui consideradas com base na leitura de Domingues (2001).

Na análise da crise dos anos 1970, Rosanvalon destacou problemas na relação impostos e demandas sociais crescentes e, em especial, uma concepção de solidariedade excessivamente estatista. Para a solução da crise do “Estado-providência” indicou o caminho da redefinição das relações entre Estado e sociedade, com vistas a se repensar em que consiste um serviço coletivo. Recomendou tornar os serviços “mais sensíveis às coletividades locais” e transferir para “coletividades não-estatais” (associações, redes de vizinhança, etc.) a realização de, pelo menos, parte dos serviços sociais, com o que se poderia recriar “as formas da própria sociabilidade e, em consequência, da solidariedade”.

Mais tarde, segundo Domingues, supondo que a crise dizia respeito a

problemas de financiamento, Rosanvalon afirmou que ela estava ligada a princípios de organização da solidariedade e à concepção de direitos sociais, em vista de uma inevitabilidade da responsabilidade do indivíduo sobre seu destino posta pela mudança da modernidade e pelo desemprego crescente. Esse quadro justificava mudanças de fundo na institucionalização do “Estado-providência”. Em vista de uma heterogeneização da vida social, Rosanvalon entendeu que indivíduos autônomos deveriam administrar suas vidas e recursos sociais, estes disponibilizados por meio de transferências. Assim, não mais defendeu a mobilização coletiva de grupos, classes ou comunidades mas, sim, uma política social individualizante capaz de assegurar a cada um os meios para realizar inflexão ao curso de sua própria vida. Esta posição apontou, segundo Domingues, nada menos do que um recuo no desenvolvimento de políticas universalistas e a desistência explícita de lidar com novas formas de solidariedade.

A crise do Estado de Bem-Estar foi tratada de modo distinto por Castel. Para este, a “desfiliação” do mercado de trabalho acarretou um “individualismo negativo” que seguiu impedindo a efetividade de redes de suporte social, dado o crescente número de pessoas privadas de “utilidade social” e de “reconhecimento público” que, em sendo “dispensáveis”, tornam-se “desqualificadas no plano cívico e político”.

Considerando a trajetória da política social do liberalismo, Castel afirma que inicialmente ela se reportou a um espaço público meramente ético que, em lugar de obrigações do Estado, colocou obrigações morais. Propôs a tutela como meio de capacitação para o retorno da normalidade em uma sociedade liberal. Mas, a insuficiência dessa solução concorreu para a emergência do “Estado Social”. Este contou com o advento da propriedade social, possibilitando a seguridade ao trabalhador mediante transferência operada pelo Estado. A estratégia prevalecente foi a da integração por meio do trabalho, excetuados os incapazes de fazê-lo. As políticas de integração, que tendiam a ser universais, promoviam acesso aos serviços públicos e à educação, orientando-se para uma melhor divisão de oportunidades, para a redução de desigualdades sociais, para o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial.

No entanto, diante da degradação salarial, Castel considerou que tais políticas estariam sendo substituídas por políticas de inserção, que objetivam recuperar um “equilíbrio” capaz de realizar uma reinserção social “normal”. São políticas voltadas, conforme explica Domingues (2001, p. 232) para a “discriminação positiva”, com estratégias específicas para clientelas e “zonas singulares do espaço social” desfavorecidos e/ou problemáticos. “Inicialmente provisórias e pontuais” tais políticas se “[...] ampliaram, criaram novas ‘tecnologias’ de política social, sem estarem à altura das demandas feitas a elas”.

Fazendo ponderações críticas sobre as análises de Rosanvalon e de Castel, Domingues (2001) concluiu que uma solução possível, no momento, seria a conjugação de integração e inserção, não dependendo exclusivamente de práticas universalizantes. Seria necessária

[...] a estruturação de uma esfera meramente social pondo-se como alternativa para a organização coletiva da população, que então

pode utilizá-la, mediante políticas gerativas, para dar conta, de modo concreto e submetido à sua própria ação, de suas necessidades concretas (p. 238).

Novas corporações impulsionadas pelo Estado acenariam para uma nova forma de organizar a relação Estado-sociedade. Assim, a livre organização coletiva da população em torno de (Ibid., p. 239) “[...] políticas generativas coletivas e solidárias” concorreria para “[...] dar vazão e expressar concretamente o potencial coletivo da população”.

Nas formulações teóricas que apontam para um redimensionamento da relação Estado-mercado-sociedade, a equidade deixa de figurar como problemática de responsabilidade do Estado. Isso pode ser visto em teorias sobre um Terceiro Setor definido como um domínio dotado de autonomia e com identidade própria e determinante para a expansão da democracia dos sistemas liberais, com implicações no tratamento das diferenças e desigualdades sociais.

Semeraro (1999, p. 255) destaca entre tais teorias as de Habermas, J. Conhen e A. Arato. Estes teóricos pensam a “sociedade civil” como “[...] campo de reequilíbrio da atual composição social e como elemento moderador dos excessos do Estado e do mercado”. Valorizam as forças da sociedade civil para controlar os sistemas dominados pela “razão estratégica” e para incrementar relações interativas provenientes do “agir comunicativo”. Para Semeraro, essas teorias passam por cima das divisões e dos conflitos que continuam a existir e a se aprofundar na sociedade atual.

Habermas (Ibid., p. 255) tenta “[...] superar a dicotomia entre justiça e solidariedade, estruturas necessárias e ‘mundo vida’, direitos universais e confiança recíproca [...]” propondo simplesmente a unidade, sem enfrentar a questão decisiva do poder, entre outras, de quem determina os temas da agenda pública nacional e internacional e os rumos das políticas administrativas.

Outra corrente teórica que se dirige à sociedade civil é o comunitarismo (ou neocomunitarismo). Lembra Semeraro que essa corrente se apresentou como contraposição ao projeto de renovação do liberalismo dos anos 1970, nos Estados Unidos. Sua força está na valorização das pessoas e da solidariedade num mundo que amplia a desintegração. Fazendo a crítica do individualismo e da dissolução de laços comunitários, ela difunde um discurso sobre a recuperação das relações humanas, incentiva à integração social e se afasta de concepções liberais abstratas. As relações solidárias estabeleceriam a pós-modernidade.

Para os comunitaristas J. Rawls e C. Taylor, o homem deve ser considerado sempre dentro de uma comunidade integrativa de valores, num contexto vital, vinculado a suas raízes históricas, étnicas e culturais. Semeraro (1999, p. 261) observa que “à concepção artificial, legalista e fragmentária dos liberais, os comunitaristas contrapõem um ser humano socialmente constituído e eticamente inserido dentro de determinado contexto histórico-cultural”. No entanto, afirma que as teorias comunitaristas tendem a “[...] ressuscitar visões organicistas e holísticas da realidade” e passar ao largo da grande política e das estruturas econômicas, uma vez que

acreditam que os ideais comunitários irão prevalecer,

naturalmente, sobre as leis do mercado e a lógica da política [...]. Estão convencidos de que as virtudes da responsabilidade, da colaboração e do altruísmo são capazes de constituir uma ‘comunidade cívica’ e formar ‘redes’ integrativas no lugar dos partidos e das organizações de classe, que geram divisão entre grupos e pessoas (p. 262-263).

A construção de relações comunitárias, assim formuladas, parece independe das múltiplas diferenças na sociedade e de seus mecanismos de produção/reprodução/distorção. Contraditoriamente, apresenta-se como alternativa num mundo que multiplica os “excluídos”.

Semeraro alerta que esse “discurso sedutor”, se pode contribuir para salvaguardar grupos discriminados e fortalecer o valor da pessoa, pode vir a ser também poderosa arma para recolocar a tradição e homogeneizar valores e culturas, ressuscitando formas arcaicas de assegurar interesses econômicos e políticos. Em nome da tradição, da paz, da concórdia comunitária poderiam ocorrer processos de conformação e de esvaziamento da organização e atuação de sujeitos políticos coletivos.

Essas breves incursões teóricas mostraram tão somente que a questão da equidade pode ser compreendida à luz de distintas elaborações teóricas. Uma vez que essa questão segue anunciada como compromisso das políticas públicas de educação, busca-se examiná-la no discurso veiculado pelo Estado brasileiro.

Equidade na educação — o horizonte normativo

O Brasil é sabidamente um país de grandes e arraigadas desigualdades, com fortes evidências de polarização social em decorrência da concentração de riqueza, renda e bens simbólicos. Nesse contexto, a equidade passa a ser anunciada como compromisso da política educacional brasileira dos últimos vinte anos.

No texto da Lei nº. 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) promulgado em 1996 e nas alterações que sofreu nos anos subsequentes, por meio de diversas leis ordinárias, diversos dispositivos estabelecem mecanismos pró-equidade no sistema educacional. A Lei nº. 10.172, de 2001, aprovou o plano nacional de educação com clara opção pela focalização no ensino obrigatório (fundamental), incidindo os vetos sobre dispositivos que poderiam fazer avançar o anunciado compromisso com a equidade educacional. As leis ordenadoras da gestão do financiamento da educação básica também operaram nesse sentido. Primeiro a Lei nº. 9.424, de 1996, privilegiou a equidade no ensino obrigatório (ensino fundamental) e, onze anos depois, a Lei nº. 11.494, de 2007, embora avançando aquém do necessário, ampliou a promoção da equidade na educação básica.

Em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) — um conjunto de programas e projetos do Executivo federal para a educação — anunciou como seus propósitos a qualidade, equidade e potencialidade e seus “enlaces”, destacando a valorização das diferenças e a redução de desigualdades relativas às oportunidades educacionais. O Decreto 6.094, de 2007 (Plano de Metas Com-

promisso Todos pela Educação) enfatiza o compromisso federativo com intervenções que favoreçam o acesso, a inclusão, a permanência e a progressão do aluno na escola, estabelecendo o que focalizar e atender emergencialmente, bem como a exigência de adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR) — cujas metas foram decretadas — para obter apoio técnico e financeiro da União.

Para ilustrar, menciona-se aqui o conteúdo de normas legais pró- equidade vigentes na educação básica brasileira.

- A fixação de incumbências dos sistemas de ensino e da função redistributiva e supletiva da União.
- Formas alternativas de acesso ao ensino, independente da escolarização anterior.
 - Programas suplementares compensatórios relativos a material, transporte, alimentação e saúde do aluno do ensino obrigatório.
 - Diferentes formas de organização do ensino, possibilidade de reclassificação na progressão escolar e de calendário escolar flexível.
 - Mecanismos de progressão parcial e progressão continuada no ensino fundamental e médio.
 - Jornada escolar diária com duração diversa.
 - Possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar.
 - Obrigatoriedade de estudos de recuperação e acompanhamento escolar para os casos de baixo rendimento escolar.
 - Diretrizes curriculares relativas a diversidades, diferenças e desigualdades.
 - Possibilidade de ensino fundamental a distância em situações emergenciais.
 - Inclusão escolar de pessoas com necessidades especiais.
 - Oferta de educação escolar bilíngüe e intercultural aos povos indígenas.
 - Estabelecimento de idade mínima para ingresso na modalidade educação de jovens e adultos num patamar inferior à exigida anteriormente.
 - Educação profissional como caminho alternativo ao ensino médio.
 - Articulação da escola com o Conselho Tutelar, Juizado e Ministério Público para acompanhamento dos casos de baixa frequência (compromisso acrescido dos casos de baixo aproveitamento escolar e maus tratos pela Lei nº. 8.090/1990 — Estatuto da Criança e do Adolescente).
 - A consideração das contribuições de diferentes etnias para a formação do povo brasileiro e a obrigatoriedade do ensino da História e Cultura Afro-Brasileira.
 - Ensino obrigatório de nove anos iniciando-se aos seis.
 - A educação continuada de professores.
 - A inclusão no calendário escolar do dia da consciência negra.
 - Provisão de cursos presenciais e a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados.

- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Como se vê, a legislação vigente disponibiliza vários mecanismos pró-equidade, cuja propriedade, validade e potencial realizador não são aquilatáveis na esfera do discurso normativo, mas sim nos contextos de sua aplicação. Nestes eles deixam de ser abstratos e exprimem uma concepção de equidade mais ou menos ampla em termos de justiça socioeconômica e cultural. É forçoso reconhecer que tais mecanismos podem ser ou não acionados em benefício da equidade e que a ótica dos seus intérpretes e aplicadores sobre justiça social pode fazer grande diferença na forma como são acionados.

As normas legais estabelecidas para o país ensejaram intervenções emergenciais, pontuais e passageiras, que concorreram escassamente para a concretização da promessa compensatória que as legitimaram. O financiamento insuficiente para se lidar com as múltiplas privações que envolvem e afetam a escolarização básica permaneceu como traço comum às medidas de promoção da equidade até mesmo no ensino obrigatório.

Outro dado importante a considerar é o de que a concepção brasileira de educação básica está estreitamente associada à ótica das “necessidades básicas”. Entretanto, assumida como prioridade a focalização no ensino obrigatório (fundamental), aquela ótica fica reduzida a um mínimo. Por sua vez, os resultados da educação escolar básica, mensurados pela avaliação em larga escala e pelas estatísticas educacionais, seguem mostrando que a equidade continua a ser um grande desafio até mesmo no tocante a esse mínimo priorizado.

A concepção de equidade na educação básica brasileira supõe a seletividade de demandas sociais como critério definidor da atuação estatal de forma contingente, incremental e reduzida a um mínimo. Intervenções temporárias, paliativas, remediadoras não chegam a ser constitutivas de condições necessárias à promoção da equidade educacional, uma vez que não alteram os determinantes da situação que visam compensar. Elas tendem a ampliar a diferenciação do atendimento público segundo o marco de classe social, recorrendo a formas precárias e a modalidades que restringem ao mínimo as necessidades básicas dos educandos atendidos.

A intervenção estatal pró-equidade praticamente se limita a incrementar os percursos de escolarização historicamente possibilitados aos menos favorecidos, nos quais se reproduz submissão, tutela e estratificação social. A aparente igualdade de condições via igualdade de oportunidade faz a relativização de direitos e (re)produz diferentes “classes” de cidadão. Tal concepção de equidade requer focalização da ação estatal junto aos mais vulneráveis no quadro do agravamento da pobreza e da exclusão social, situando-se no pólo oposto do bem-estar social. Faz a regulação de desigualdades e da exclusão social, porém submetendo o quadro das múltiplas desigualdades e diferenças a um processo eletivo arbitrário de quais pôr a salvo do mercado, controlando seu grau e contendo demandas, conflitos, desintegração social. A decisão sobre quem será incluído, em que níveis, e o monitoramento da inclusão são definidos segundo essa lógica.

A regulação da inversão com vistas a garantir acesso a bens e serviços públicos oferece o estritamente necessário segundo o critério de eficiência e produtividade, mostrando-se sensível à lógica do custo-benefício. A regulação da eficácia rege-se pela lógica utilitarista e pragmática. Na base está uma concepção funcionalista de sociedade. Logo, a equidade na educação seria apenas uma questão da correção de disfunções sociais.

Referências

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo — as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CEPAL. *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Santiago do Chile, 2000. Disponível: <<http://www.cepal.org>>. Acesso: janeiro, 2001.
- DOMINGUES, J. M. Cidadania, direitos e modernidade. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001. p. 213 – 242.
- FRASER, N. Da distribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001. p. 245-282.
- FIGUEIREDO, A. C. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Lua Nova*, CEDEC, São Paulo, n. 39, p. 73 – 103.
- GÓMEZ, J. M. Globalização da política — mitos , realidades e dilemas. In: GENTILI, P. (Org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 128- 179.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998. 364 p. (Coleção zero à esquerda).
- MILLER, D. Igualdade e desigualdade. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMOTE, T. (Ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 372-375.
- MCKINLEY, T. O que é pobreza? Boa pergunta. *One Pager*, n. 26, fev. 2008.
- MORAES, R. C. C. de. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: CRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI — reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 13-42. cap. 1.
- SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999. 279 p.
- SOARES, Laura Tavares R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.

THERBORN, G. Dimensões da globalização e a dinâmica das (des)igualdades. In: GENTILI (Org.). *Globalização excludente* — desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 63-95. cap. 3.

TOWNSEND, P. Pobreza. In: OUTHWAITE, W. ; BOTTOMOTE, T. (Ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 578-580.

VITA, A. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: UNESP, 2000.

Enviado para publicação em Fevereiro de 2008

Aceito em Fevereiro de 2008

Contatos: dircenci@terra.com.br