
Política educacional: a questão racial e as desigualdades sociais no Brasil

JOSÉ EUSTÁQUIO DE BRITO*

Resumo

Tomando como ponto de partida a formulação apresentada no documento referênciada da Conferência Nacional de Educação 2010 sobre a relação entre a política educacional e o quadro de desigualdades presente no País, propõe-se uma análise crítica sobre os limites do diagnóstico proposto no documento para subsidiar a construção de alternativas no campo da política educacional, confrontando esse diagnóstico a referências que incorporam outras dimensões de interpretação da questão social, com ênfase na dinâmica do mercado de trabalho. São discutidas as várias formas de manifestação da questão social em nosso país, acentuando a radicalização do quadro historicamente precário de inserção produtiva a que se encontra submetida à população negra com base na reestruturação capitalista do final do século. Em seguida, valendo-se parcialmente do modelo de constituição de “capital social gerado pelo Estado”, proposto por Martin Carnoy, apresenta-se uma reflexão de modo a complementar os componentes desse modelo com a reflexão sobre a necessidade de reconhecimento da legitimidade dos movimentos sociais como sujeitos políticos, apontando alguns desafios para a consolidação de uma política educacional comprometida com o enfrentamento do quadro de desigualdades refletido.

Palavras -chave: Desigualdade social. Relações étnico-raciais. Política educacional.

* Professor da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais.

Introdução

A política, por definição, é sempre ampla; supõe uma visão de conjunto. Quem não tem visão de conjunto, não chega a ser político. A política apenas se realiza quando existe a consideração de todos e de tudo. (SANTOS, 2004, p. 67)

Encontra-se em processo de consolidação na Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais (Uemg), o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Educação e Relações Étnico-Raciais (Neper)¹. No contexto de reflexão sobre o alcance da política de ação afirmativa desenvolvida por essa instituição, visando ao ingresso da população negra nos diversos cursos mantidos pela universidade, trata-se de uma iniciativa que visa articular um conjunto de reflexões desenvolvidas por diversos professores da instituição em seus trabalhos de pesquisa, bem como por estudantes em processo de escrita de trabalhos de conclusão de curso, no sentido de aportar, para a formação de professores, questões relativas à particularidade da formação histórico-social brasileira que resultaram na conformação de um quadro de desigualdades persistente em nossa sociedade e que, por vezes, são reforçados pela dinâmica de funcionamento do sistema escolar.

A aprovação da Lei n. 10.639/03 (BRASIL, 2003) que, alterando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (BRASIL, 1996) –, introduziu nos currículos da educação básica a obrigatoriedade de tratamento pedagógico de temáticas relacionadas à História da África e da Cultura Afro-Brasileira, vem legitimando uma série de iniciativas, de norte a sul do País, cujo interesse de proporcionar uma compreensão mais exigente do sentido histórico da formação social brasileira vem contribuindo para a valorização de identidades historicamente negadas, bem como para o desvendamento de mecanismos presentes em nossa sociedade que corroboram a perpetuação do quadro de desigualdades instalado em nosso país.

¹ Constituído em julho de 2010, o Neper apresenta como um de seus objetivos o desenvolvimento de estudos e pesquisas que contribuam para a formulação de pedagogias de combate ao racismo e a discriminações visando à educação das relações étnico-raciais como forma de enfrentar o quadro de desigualdades sustentado no mito da "democracia racial", proporcionando a divulgação dos resultados desses trabalhos. Integram o Núcleo os seguintes docentes: Marcus Vinícius Carvalho, Natalino Neves da Silva, Renata Nunes Vasconcelos, Santuza Amorim Silva e Vanda Lúcia Praxedes.

Neste texto são sintetizadas, em linhas gerais, as opções que têm sido assumidas pelos integrantes do Neper no sentido de constituir conhecimentos sobre os desafios postos pela situação de desigualdade, que se manifesta também na escola pública brasileira, de modo a articular a dinâmica dos mundos do trabalho – sobretudo considerando os reflexos da reestruturação capitalista em curso – com a formação histórica brasileira, marcada pela inclusão precária da população negra na sociedade. Num primeiro momento, ressalte-se a importância do reconhecimento do quadro de desigualdades sociais como um desafio a ser enfrentado pela política educacional, apontando os limites da análise proposta no documento referência da Conferência Nacional de Educação de 2010, de modo a propor um alargamento da situação refletida no referido documento. Em seguida, faz-se uma abordagem sintética sobre a dinâmica do mundo do trabalho no contexto pós-reestruturação capitalista, de modo a apontar as repercussões que tal situação apresenta para a perpetuação das desigualdades historicamente instaladas em nosso país. Conclui-se apontando alguns desafios para o campo da política educacional, de modo a apontar os limites do paradigma da avaliação e discutir os desafios do financiamento da política no contexto da reestruturação capitalista.

Educacional e desigualdade social

Não obstante a identificação de vertentes teórico-conceituais distintas entre os autores que discutem aspectos da política educacional, percebe-se que, quando se trata de analisar os desafios históricos apresentados para a organização e funcionamento do sistema educacional brasileiro, encontra-se presente a constatação das várias formas de manifestação da questão social no Brasil, traduzidas pelos indicadores da desigualdade – por exemplo, raça,

gênero, renda, analfabetismo, evasão escolar, desenvolvimento humano, homicídios entre adolescentes, população carcerária, etc. É evidente que essa situação compõe um quadro cuja compreensão em seus aspectos determinantes apresenta-se como condição *sine qua non* para projetar ações no campo das políticas públicas e, de modo particular, a configuração de um Sistema Nacional Articulado de Educação, desafio a que se propõem as conferências que, nas distintas regiões do País, mobilizaram a comunidade escolar, trabalhadores da educação, acadêmicos, políticos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil na formulação do Plano Nacional de Educação que orientará as ações no campo da política educacional na próxima década.

Por sua vez, o momento atual apresenta-se como uma oportunidade a mais para refletir sobre os desafios postos para a política educacional brasileira por assinalar a passagem do 123º aniversário do ato de abolição formal da escravidão em nosso país e por sabermos que ocasiões como essas impulsionam à autorreflexão sobre o sentido da formação da sociedade brasileira, sua identidade sociocultural, de modo que esse esforço possa contribuir para a formulação de projetos e ações necessários à construção de uma sociedade democrática, justa na repartição do poder e de suas riquezas, e que reconheça a sua diversidade étnico-cultural.

Entretanto, como ensina o geógrafo Santos (2004), na citação em epígrafe, é preciso construir uma visão ampla, de conjunto, sobre essa dinâmica histórica, de modo que a ação política seja capaz de enfrentar, em sua radicalidade, o quadro de desigualdades manifestado na dinâmica da sociedade brasileira e que se perpetua no sistema educacional. Esse me parece ser um ponto de partida indispensável para a problematização do compromisso histórico da política educacional com a construção de uma sociedade justa e democrática, capaz de oferecer sua contribuição para a realização desse trabalho histórico de superação das desigualdades manifestadas com base na dinâmica da sociedade brasileira.

Para fundamentar essa premissa tomemos, a título de exemplo, a interpretação do quadro de desigualdades proposta pelo documento referência da Conferência Nacional de Educação (Conae) para discutir seus alcance e limite. Pode-se ler no documento:

Historicamente, o Brasil tem se caracterizado como um país com frágeis políticas sociais, o que lhe imprimiu dois traços marcantes: uma das maiores desigualdades sociais em convívio com uma das mais altas concentrações de renda do mundo. Com 50% de sua população de 170 milhões de pessoas em situação de pobreza, é fácil constatar sua condição de país injusto por excelência. Além disso, relatório do IBGE (PNAD, 2003) indica que, dos trabalhadores brasileiros com mais de 10 anos, 65,2% recebem até 2 salários mínimos. Essas características, reflexo da ausência de políticas sociais mais efetivas, assumem formas cada vez mais perversas de exclusão social. (BRASIL, 2009, p. 9)

Não obstante a intenção de propor uma análise crítica sobre a situação da desigualdade, nota-se que o reconhecimento da fragilidade histórica na montagem do sistema de proteção social em nosso país explica, parcialmente, o quadro de desigualdade. Uma análise mais abrangente incorporaria, como determinantes estruturais da desigualdade, dimensões não refletidas pelo documento – por exemplo, a forma como historicamente se organiza a estrutura fundiária brasileira, a composição heterogênea do mercado de trabalho e o encaminhamento político dado à questão racial pós-abolição formal do trabalho escravo.

Sem a pretensão de oferecer uma leitura exaustiva em torno dessas questões estruturais da desigualdade, o objetivo com o texto é pontuar a insuficiência do ponto de partida apresentado no documento referência da Conae, visando oferecer outras possibilidades para a análise da questão que repercutem na arquitetura da política educacional, comprometida, também, com a promoção da igualdade racial.

Tomando-se, a título de exemplo, a conformação do mercado de trabalho nacional em que assistimos à emergência da transição

demográfica, no contexto de implantação da industrialização brasileira, ocorrida na segunda metade do século passado, nota-se que a estrutura fundiária, baseada no latifúndio e a organização seletiva do acesso a direitos sociais – “a cidadania regulada” –, ratificada pelo regime corporativo de organização sindical, impulsionaram a conformação de um mercado de trabalho urbano com grande oferta de mão de obra para uma economia industrial com poucas possibilidades de inserção para o conjunto dos trabalhadores que migravam (ou eram expulsos) do campo. O projeto de desenvolvimento voltado para a substituição de importação não foi capaz de proporcionar a inclusão produtiva para a maioria dos trabalhadores, que em grande proporção não tinham acesso à educação básica, sobretudo a população negra.

Esse quadro contribuiu para a configuração de uma economia integrada e de baixos salários, que, atualmente, dadas as restrições impostas pela reestruturação capitalista em curso, alimentada pelas inúmeras possibilidades abertas pela terceira revolução industrial, tende a acentuar ainda mais a fragmentação do mercado de trabalho e perpetuar a situação de desigualdade apontada pelos autores no documento aqui referido.

Reestruturação capitalista e desigualdades no mundo do trabalho

Segundo Harvey (1992), na estrutura segmentada do mercado de trabalho no contexto do regime de acumulação flexível, concebe-se a presença de um núcleo central e estratégico para a acumulação capitalista, formado por trabalhadores altamente qualificados, com acesso a direitos, estabilidade no emprego e altos salários, que convivem com setores periféricos, compostos

por trabalhadores parciais, terceirizados, subcontratados, caracterizados pela insegurança no emprego, pela possibilidade de mobilidade territorial, baixos salários e com escassas possibilidades de acesso à qualificação profissional e à educação básica, que sobrevivem como podem nos espaços periféricos de inserção precária no mercado de trabalho:

O **centro** – grupo que diminui cada vez mais [...] – se compõe de empregados em tempo integral, condição permanente e posição essencial para o futuro de longo prazo da organização. Gozando de maior segurança no emprego, boas perspectivas de promoção e de reciclagem, e de uma pensão, um seguro e outras vantagens indiretas relativamente generosas, esse grupo deve atender à expectativa de ser adaptável, flexível e, se necessário, geograficamente móvel. [...] A **periferia** abrange dois subgrupos bem distintos. O primeiro consiste em empregados em tempo integral com habilidades facilmente disponíveis no mercado de trabalho, como pessoal do setor financeiro, secretárias, pessoal das áreas de trabalho rotineiro e de trabalho manual menos especializado. Com menos acesso a oportunidades de carreira, esse grupo tende a se caracterizar por uma alta taxa de rotatividade, o que torna as reduções da força de trabalho relativamente fáceis por desgaste natural. O segundo grupo periférico oferece uma flexibilidade numérica ainda maior e inclui empregados em tempo parcial, empregados casuais, pessoal com contrato por tempo determinado, temporários, subcontratação e treinandos com subsídio público, tendo ainda menos segurança de emprego do que o primeiro grupo periférico. Todas as evidências apontam para um crescimento bastante significativo desta categoria de empregados nos últimos anos. (HARVEY, 1992, p. 143-144, grifos nossos)

Considerando que a forma de inserção ocupacional é profundamente marcada pela situação econômico-social vivenciada pelas famílias, infere-se, por exemplo, que jovens provenientes de famílias com acesso restrito à renda tendem a se inserir e permanecer vinculados aos espaços periféricos e não organizados do mercado

de trabalho, dispondo de poucas oportunidades para acessar os segmentos mais organizados e estáveis desse mercado. Os dados apurados pelos mais diversos institutos de pesquisa indicam que a participação na renda nacional das famílias negras vincula-se a esses setores periféricos do mercado de trabalho que, no contexto da reestruturação capitalista em curso, tende a perpetuar a condição de inclusão marginal desse segmento na sociedade.

A análise das clivagens historicamente sedimentadas entre nós e aprofundadas pela lógica perversa da reestruturação capitalista tende a colocar em evidência, num novo plano, as desigualdades entre cidade e campo, negros e brancos, incluídos e marginalizados do mercado formal de trabalho. Essas clivagens são sustentadas por uma lógica de exercício do poder historicamente comprometida com a perpetuação do quadro de desigualdades e começam a aparecer com mais vigor nas formulações de autores vinculados à política educacional, de modo a propor o enfrentamento dos problemas estruturais com a devida radicalidade. Assim, por exemplo, uma premissa básica para a configuração do regime de colaboração entre os entes federados deveria ser a consciência sobre o sentido de sua orientação estratégica. Essa consciência se faria presente à medida que o conjunto de ações envidasse esforços visando ao enfrentamento das desigualdades em sintonia com outras políticas sociais.

Em recente trabalho publicado no Brasil, o pesquisador norte-americano Carnoy (2009), ao analisar o bom desempenho do sistema educacional cubano com base nos resultados de avaliações internacionais, aponta que esse pode ser um caminho a ser percorrido pelo Brasil e pelo Chile. O modelo de análise proposto pelo autor, fundado numa concepção ampliada de “capital social”, incorpora nessa dimensão o papel ativo das políticas públicas:

O modelo leva um passo adiante a influência possível do capital social. Incluímos na noção de capital social o que designamos *capital social gerado pelo Estado*, ou seja, as políticas

governamentais nacionais que afetam o ambiente social mais amplo das crianças. Existem, portanto, efeitos da ‘vizinhança’ ou do capital social nacional, incluindo intervenções que podem aumentar as expectativas educacionais para todas as crianças, principalmente as desfavorecidas em termos de educação. Assim, os governos podem gerar, em escala regional ou nacional, um ambiente educacional coeso e estimulante, criando benefícios de aprendizagem para todos os alunos. (CARNOY, 2009, p. 36, grifos nossos)

Deve-se observar, na formulação do modelo de análise proposto pelo autor, a importância conferida à ação governamental no sentido de, com suas ações, contribuir para aumentar as possibilidades de inserção da população a condições de vida mais dignas. Entretanto, quando se trata de refletir sobre o desenho de alternativas, é preciso considerar o papel ativo e legítimo desempenhado pelos mais diversos movimentos sociais, com base em seus mecanismos de mobilização e pressão sobre o poder público e a sociedade, de forma geral, de modo a reconhecer a legitimidade de suas ações no sentido de reorientar as prioridades políticas e orçamentárias do poder público. Ou seja, não se pode pensar os efeitos redistributivos do “capital social gerado pelo Estado” sem considerar que esse “capital” se constrói a partir do reconhecimento e do respeito às reivindicações dos movimentos sociais enquanto sujeitos políticos.

Desafios para a política educacional

Em alguns autores do campo da política educacional, como Saviani (2009), por exemplo, a orientação de refletir essa dimensão da ação governamental à luz de um projeto de desenvolvimento é explicitada na análise feita da trajetória da política de formação

de professores. O estabelecimento de competências específicas e complementares entre os entes federados na condução da política educacional, como ratifica a Constituição (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996) – e outros instrumentos normativos, é, sem dúvida, um passo importante no sentido da organização de um sistema nacionalmente articulado.

Todavia, ao analisarmos os mecanismos de regulação estatal em curso no encaminhamento da política educacional, deve-se questionar acerca das possibilidades concretas de conferir a essas ações o sentido estratégico necessário ao enfrentamento da situação de desigualdade. Reconhecer, como o faz a atual Secretária de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), que

os sistemas de ensino têm ampla liberdade de organização [...], mas a União tem de se incumbir de prestar assistência técnica e financeira aos outros entes federados e assegurar processos nacionalmente de avaliação do rendimento escolar nos ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, definindo prioridades e a melhoria da qualidade de ensino (SILVA, 2007, p. 88),

significa apontar para a centralidade dos controles acionados pela gestão no sentido de colocar em prática, com mais evidência, o paradigma do Estado Avaliador (PERONI, 2003). Essa tendência, impulsionada na década de 1990 por meio do aprimoramento de ferramentas estatísticas, tem sido ampliada pelo atual governo visando servir de critério para a realização da passagem entre nos níveis de ensino.

Dada, atualmente, a polêmica em torno da quebra do sigilo das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e os custos políticos e financeiros que vêm sendo contabilizados com as medidas de segurança, talvez seja importante analisar esse ato de modo a considerar a possibilidade de outras hipóteses explicativas para além daquela que vincula o ato à possibilidade de obtenção

de ganhos monetários pelos seus protagonistas. Sem considerar a hipótese de auferir vantagens econômicas com a possível comercialização da prova, o ato comportaria a manifestação política de contestação à hegemonia do “Estado Avaliador”, de modo a transmitir um sinal de alerta aos gestores do sistema de que se espera do Estado bem mais que a avaliação do rendimento escolar dos alunos nas várias etapas e níveis de formação.

Considerando, por fim, o papel da estrutura de financiamento na organização do sistema, é importante destacar que a vinculação orçamentária das receitas dos governos para o financiamento da educação e a fixação de um parâmetro – o Custo Aluno Qualidade – é, sem dúvida, uma importante conquista da sociedade. Por outro lado, há que se ressaltar que, em termos percentuais de participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, os investimentos alocados não se apresentam suficientes para enfrentar o quadro de desigualdades pontuado no início destas reflexões. Ademais, há uma dificuldade real em fiscalizar o uso desses recursos dadas as manobras contábeis feitas por vários gestores com a complacência dos tribunais de conta das respectivas esferas de governo. Emerge, como uma das proposições do documento da Conae, a necessidade de ampliar o financiamento à educação pública em todos os níveis, sobretudo com maior participação da União nas etapas e modalidades da educação básica.

As desigualdades assinaladas acima também se manifestam no âmbito dos municípios, dado o comportamento dos territórios diante dos mecanismos da reestruturação capitalista. À medida que os investimentos produtivos a serem feitos nos municípios requerem um alto nível de concessão de privilégios ao capital por parte dos poderes públicos, eles acabam por ter poucos recursos para investir nas demandas sociais, o que tende a agravar ainda mais a histórica situação de desigualdade presente em nosso país.

Abstract

EDUCATIONAL POLICY, RACIAL ISSUES AND SOCIAL INEQUALITIES IN BRAZIL

This paper consists of a critical analysis of the limits of the diagnosis reported in the 2010 National Education Conference reference document on the relationship between the educational policy and inequalities in Brazil as a means of supporting the construction of alternative educational policies. The aim is to compare this diagnosis with other studies that incorporate other dimensions to interpret social issues, especially those emphasizing the workplace dynamics. The discussion of the manifestation of various social issues in Brazil points to the radicalization of the historically precarious situation of the black population in the production market after the restructure of capitalism in the late 20th century. Some reflections are herein drawn to supplement some components of Martin Carnoy's "State-generated social capital constitution model", especially in relation to the need of recognizing the legitimacy of social movements as political actors and challenges to the implementation of educational policies that effectively revert the inequalities in the country.

Keywords: Social inequality. Ethnic and racial relations. Educational policy.

Résumé

LA POLITIQUE ÉDUCATIONNELLE, LA QUESTION RACIALE ET LES INÉGALITÉS SOCIALES AU BRÉSIL

L'article fait une analyse critique du diagnostic présenté avec l'ensemble de la documentation de référence de la Conférence Nationale de l'Éducation (2010) sur les relations entre la politique éducationnelle et le panorama des inégalités présentes dans le pays à fin de subventionner la construction d'alternatives dans le champ de la politique éducationnelle. L'objectif majeur de la recherche est celui de comparer ledit diagnostic aux références qui intègrent d'autres dimensions de l'interprétation de la question sociale avec l'accent mis sur la dynamique du marché du travail. On discute les plusieurs formes de manifestation de la question sociale dans notre pays en privilégiant la radicalisation du tableau historiquement précaire de l'insertion productive dans laquelle se trouve la population noire depuis la restructuration capitaliste de la fin du siècle. Ensuite, s'appuyant sur le modèle de constitution de "capital social géré par l'État", proposé par Martin Carnoy, on réfléchit sur le besoin de reconnaissance de légitimité des mouvements sociaux en tant que sujets politiques, on indique aussi quelques défis pour la consolidation d'une politique éducationnelle qui soit engagée dans le combat du tableau d'inégalités démontré.

Most-clés: Inégalités sociales. Relations ethno-raciales. Politique éducationnelle.

Recebido em 27/9/2011
Aprovado em 16/10/2011

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988, atualizada em jul. 2010 Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2011.

BRASIL. Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a ei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 1º jan. 2003. Disponível em: <www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id221.htm>. Acesso em: 20 ago. 2011.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996. Disponível em: <portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2011.

CARNOY, Martin. *A vantagem acadêmica de Cuba: por que seus alunos vão melhor na escola*. São Paulo: Ediouro, 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília: MEC, 2010.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SAVIANI, Dermeval. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. *Rev. Bras. Educ.*, v. 14, n. 40, p. 143-155, abr. 2009,

SILVA, Maria do Pilar L. Almeida e. LDB e plano de desenvolvimento da educação. In: ALVES DE SOUZA, João Valdir (Org.). *Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 87-96.

