

Políticas Públicas & Educação Básica

Luiz Fernandes Dourado
Vitor Henrique Paro
(organizadores)

Ricardo Antunes
Sofia Lerche Vieira
Dagmar M. L. Zibas
Dalila A. Oliveira
Marcelo S. P. da Silva
Lúcia H. G. Teixeira



Políticas Públicas & Educação Básica

Luiz Fernandes Dourado
Vitor Henrique Paro
(orgs.)

Afecunda produção do Grupo de Trabalho "Estado e Política Educacional" da Anped possibilitou a seleção dos textos que compõem esta coletânea.

A partir do mapeamento e avaliação das condições objetivas em que as políticas educacionais ganharam feição nas últimas décadas, a obra busca realizar a discussão teórico-metodológica acerca dos desafios das políticas públicas e da gestão da escola básica no novo século.



ISBN 85-85833-88-2



9 788585 833886

Os oito ensaios reunidos neste livro representam o esforço de pesquisa e reflexão de intelectuais voltados para o estudo da escola pública básica e comprometidos com a solução de seus problemas.

A relevância e a atualidade são as características das questões abordadas, num rol de temas de grande abrangência que inclui: o impacto das mudanças no mundo do trabalho e na empregabilidade sobre o papel da escola, a contradição entre o discurso das políticas públicas e a realidade do cotidiano escolar, a política de formação de professores, as repercussões das políticas internacionais sobre a educação, a gestão escolar, a reforma do ensino médio, a cultura organizacional na escola, entre outros.

A profundidade no tratamento dessas questões e a variedade de pontos de vista proporcionada pelos diversos autores garantem a utilidade desta obra para todo brasileiro preocupado com a educação escolar e as políticas públicas que traçam seus rumos.

Outros títulos publicados:

Reprovação escolar: Renúncia à educação
Vitor Henrique Paro

No coração da sala de aula
Marília Pinto de Carvalho

Brasil 2000 – Nova divisão de trabalho na educação
Lúcia Maria Wanderley Neves

Educação superior – Velhos e novos desafios
João dos Reis Silva Jr. e Valdemar Sguissardi

Qualidade do ensino – a contribuição dos pais
Vitor Henrique Paro

Trabalho, formação e currículo – Para onde vai a escola?
Celso Ferretti, João dos R. Silva Jr. e Maria Rita N. S. Oliveira (orgs.)

Gestão escolar e subjetividade
Maria Lúcia de Abrantes Fortuna

Por dentro da escola pública
Vitor Henrique Paro

Gestão escolar compartilhada – Democracia ou descompromisso?
Silvana Aparecida de Souza

Educação e identidade dos trabalhadores
Sônia Maria Rummert

Gestão, financiamento e direito à educação – Análise da LDB e da Constituição Federal
Romualdo Portela de Oliveira e Theresa Adrião (orgs.)

Formação e trabalho – Uma abordagem ontológica da sociabilidade
João dos Reis Silva Jr. e Jorge Luiz Cammarano González

O Fundef e as verbas da educação
Nicholas Davies

Luiz Fernandes Dourado
Vitor Henrique Paro
organizadores

Dagmar M. L. Zibas • Dalila Andrade Oliveira
Lucia Helena G. Teixeira • Marcelo Soares Pereira da Silva
Ricardo Antunes • Sofia Lerche Vieira

Políticas Públicas Educação Básica &



São Paulo
2001

© Xamã Editora
1ª edição — 2001

Edição e capa: Expedito Correia
Revisão: Estela Dias
Editoração Eletrônica: Xamã Editora

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Políticas públicas & educação básica / Luiz
Fernandes Dourado, Vitor Henrique Paro (organizadores).
— São Paulo: Xamã, 2001.

Vários autores.
ISBN 85-85833-88-2

1. Educação básica 2. Educação e Estado
3. Educação e Estado – Brasil I. Dourado, Luiz
Fernandes. II. Paro, Vitor Henrique.

01-4907

CDD-379

Índices para catálogo sistemático:

1. Educação e Estado 379
2. Estado e educação 379
3. Políticas educacionais 379

Xamã VM Editora e Gráfica Ltda.
Rua Loefgreen, 943 — Vila Mariana
CEP 04040-030 — São Paulo — SP
Tel/fax: (011) 5574-7017 e-mail: xamaed@uol.com.br.

Impresso no Brasil
setembro — 2001

SUMÁRIO

Apresentação	7
Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal <i>Ricardo Antunes</i>	13
Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade <i>Vitor Henrique Paro</i>	29
A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990 <i>Luiz Fernandes Dourado</i>	49
Políticas internacionais e educação — cooperação ou intervenção? <i>Sofia Lerche Vieira</i>	59
Reforma do ensino médio: lições que vêm da Espanha? <i>Dagmar M. L. Zibas</i>	91
Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade <i>Dalila Andrade Oliveira</i>	105

Gestão e organização do trabalho na escola pública: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994)	
<i>Marcelo Soares Pereira da Silva</i>	123
A cultura organizacional e o impacto das propostas de mudança em escolas estaduais de Minas Gerais	
<i>Lúcia Helena G. Teixeira</i>	143

APRESENTAÇÃO

A década de 1990 caracterizou-se por alterações fundamentais nos padrões de intervenção estatal, resultantes dos desdobramentos assumidos pelas relações sociais capitalistas consubstanciadas pelo neoliberalismo. A emergência de novos mecanismos e formas de gestão, ao redirecionar as políticas públicas, possibilita novos elementos às análises no campo da relação entre Estado e políticas educacionais, desvelando prioridades e compromissos no escopo da materialidade de tais políticas.

A análise das políticas educacionais exige a compreensão dos atuais marcos da reestruturação produtiva do capital, num cenário constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Nesse cenário, expressam desafios o processo de globalização/mundialização, a revolução técnico-científica e o projeto neoliberal em curso, que colocam em xeque o papel do Estado — fundamentalmente no tocante às políticas sociais sintetizadas a partir da defesa das teses de Estado mínimo, desregulamentação, privatização.

Dessa forma, as políticas educacionais são expressão, elas mesmas, dos embates travados no âmbito do reordenamento das relações sociais — e, conseqüentemente, do Estado — e dos desdobramentos assumidos pelo Estado sob a égide ideológica da globalização, que rearticula o papel social da educação e da escola, submetendo-as, em menor ou maior escala, a um crescente processo de privatização.

A reflexão e avaliação das políticas educacionais nos diversos níveis e modalidades em que são propostas e se materializam têm sido a tônica do estudo de um conjunto de pesquisadores do Grupo de Trabalho “Estado e Política Educacional” da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) nas últimas décadas.

Com a finalidade de apresentar um conjunto significativo da produção desse grupo, decidimos selecionar trabalhos apresentados na 22ª Reunião Anual da Anped, na cidade de Caxambu (MG), acrescentando o trabalho de um dos organizadores, Luiz Fernandes Dourado que, por ocupar a coordenação do GT, esteve impossibilitado, na ocasião, de concorrer com trabalhos para apresentação. Resultantes da fecunda produção desse GT, os textos pretendem fornecer instrumentos analíticos para o mapeamento e avaliação das condições objetivas em que as políticas educacionais ganharam feição nas últimas décadas, a partir da discussão teórico-metodológica sobre os desafios das políticas públicas em educação e da gestão educacional neste início de século.

O texto de Ricardo Antunes, "Reestruturação produtiva do capital e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal", apresentado como trabalho encomendado no GT, ao abordar alguns pontos centrais da crise contemporânea, com particular destaque para o universo do mundo do trabalho, destaca a lógica destrutiva assumida pelo capitalismo contemporâneo, consubstanciada pela acumulação flexível e pela (des)regulação neoliberal, privatizante e anti-social. Tal análise nos oferece elementos teórico-metodológicos para compreendermos os paradoxos engendrados pelas atuais tendências resultantes da crise estrutural do capital, conformando uma classe trabalhadora fragmentada, heterogênea e complexa, cindida entre trabalhadores qualificados e desqualificados, além de uma massa de trabalhadores "precarizados" ou vivenciando os percalços do desemprego estrutural. A discussão dessas alterações é fundamental para a análise das políticas educacionais e, particularmente, do papel social da educação e da escola nesse contexto.

Em "Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade", Vitor Henrique Paro toma como objeto de análise o descompasso que se verifica entre trabalhos teóricos sobre políticas públicas relativas à escola básica e a prática pedagógica escolar, chamando a atenção para a ausência de importantes componentes teóricos nas atividades escolares, e para a falta de consideração, por parte da teoria, da mútua determinação existente entre os condicionantes econômicos, sociais, políticos e culturais globais e os fatos e relações que se dão no âmbito das escolas. Segundo o autor, isso acaba acarretando uma negligência da concretude da prática educativa escolar, com prejuízos para a eficácia da educação em sua desejável contribuição para a transformação social.

Luiz Fernandes Dourado, com o texto intitulado “A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990”, analisa as alterações ocorridas no âmbito das políticas educacionais, particularmente aquelas referentes à formação de professores, em um cenário de reforma do Estado no Brasil, assentado em premissas de modernização conservadora. O artigo enfatiza que a regulamentação de uma nova organização acadêmica das Instituições de Ensino Superior (IES), em sintonia com a nova LDB e diante do processo de diversificação e diferenciação da educação superior em curso no país, consubstanciou, como novo *locus* de formação de professores, os Institutos Superiores de Educação (ISE). Nesse sentido, afirma que a regulamentação dos ISE, instituição de caráter profissional, redireciona a formação docente na contramão do movimento nacional de professores e das experiências bem sucedidas na área.

No texto “Políticas internacionais e educação — cooperação ou intervenção?” Sofia Lerche Vieira problematiza um dos temas controversos da política educacional contemporânea — as ações e o papel de agências e organismos internacionais na agenda educacional brasileira, nos últimos anos —, desvelando as influências dessas ações diante do cenário de novas formas de regulação e gestão da educação em curso no Brasil. O artigo, ao analisar a interface entre as políticas internacionais e a educação, destaca os acordos internacionais, situando particularmente os anos 1990 como protagonistas de uma nova onda de acordos internacionais e uma redescoberta da educação como campo fértil de investimentos. Nessa ótica, destaca a combinação de três variáveis: 1) a definição de uma agenda internacional para a educação materializada em diversos eventos, onde são elaboradas declarações de intenções e recomendações com as quais se comprometem os países signatários; 2) o estabelecimento de propostas firmadas no contexto da retomada de uma visão que articula a educação ao desenvolvimento, em moldes semelhantes à teoria do capital humano; 3) a presença de organizações internacionais no país voltadas para o desenvolvimento de projetos na área de educação. Finalizando, indica que, para depreender a fisionomia de uma política internacional para a educação brasileira, é fundamental o intercruzamento dessas variáveis.

Dagmar M. L. Zibas, ao tratar do tema da “Reforma do ensino médio: lições que vêm da Espanha?”, parte do pressuposto de que algumas inovações do sistema educacional espanhol, introduzidas

pela Lei Orgânica de Ordenação Geral do Sistema Educativo, em 1990, podem servir como subsídio para a discussão da reforma do ensino médio que ora se implementa no Brasil. Entre os pontos destacados estão: a escola de estrutura única até os 16 anos, a flexibilização curricular, o currículo organizado por áreas do conhecimento, a organização do ensino profissional em módulos, o financiamento público da escola privada e a participação da comunidade na escola. Os êxitos e percalços da reforma espanhola são ilustrados por meio da descrição de algumas características de três escolas paulistas estudadas.

O texto "Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade", de autoria de Dalila Andrade de Oliveira, procura demonstrar que as políticas educacionais tendem a atribuir certa centralidade à educação básica como um direito de todos e condição indispensável à inserção no mercado de trabalho, a despeito dos crescentes índices de desemprego. Nesse sentido, a educação básica será interpretada a partir das mudanças recentes na legislação concernente à oferta de ensino fundamental. A partir de uma experiência localizada — a reforma da educação no Estado de Minas Gerais entre os anos de 1991 e 1998 —, o artigo procura ilustrar os motivos e iniciativas que levam os Estados a buscar adequações nos seus sistemas de ensino.

Marcelo Pereira da Silva apresenta o texto "Gestão e organização do trabalho na escola pública: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994)", no qual busca compreender como se configuram as relações de trabalho no interior da escola e os princípios e diretrizes que engendram e determinam tais relações. São objeto de discussão no período focalizado a questão da participação, do controle, da dominação, da democratização e da qualidade total na organização do trabalho escolar.

O texto "A cultura organizacional e o impacto das propostas de mudança em escolas estaduais de Minas Gerais", de autoria de Lúcia Helena G. Teixeira, apresenta a síntese de uma pesquisa realizada em escolas de ensino fundamental, submetidas a um processo de mudança proposto pelo governo do Estado. A perspectiva da cultura organizacional foi adotada, nesse artigo, na busca de conhecer o funcionamento interno das escolas, identificar os traços marcantes da sua cultura, comparar as semelhanças e diferenças que apresentam entre si e avaliar o impacto que as propostas de mudança em implantação no período de 1991 a 1998 tiveram sobre elas.

Esse conjunto de artigos foi organizado na expectativa de poder contribuir para a discussão do papel das políticas educacionais e dos limites que se interpõem entre estas e sua materialização na prática educativa, entendendo a educação como prática social partícipe das relações sociais mais amplas.

Os organizadores.

REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO NUMA ORDEM NEOLIBERAL

Ricardo Antunes¹

I

A sociedade contemporânea, particularmente nas últimas duas décadas, presenciou fortes transformações. O neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, dotados de forte caráter destrutivo, têm acarretado, entre tantos aspectos nefastos, um monumental desemprego, uma enorme precarização do trabalho e uma degradação crescente na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias, que destrói o meio ambiente em escala globalizada.

Curiosamente, entretanto, têm sido freqüentes as representações destas formas de (des)sociabilização, que se expressam como se a humanidade tivesse atingido seu ponto alto, o seu *telos*. Muitas são as formas de fetichização: desde o culto da sociedade demo-

¹ Professor livre-docente de Sociologia do Trabalho no IFCH-Unicamp. E-mail: rantunes@obelix.unicamp.br

crática, que teria finalmente realizado a utopia do preenchimento, até a crença na desmercantilização da vida societal, no fim das ideologias. Ou ainda aqueles que visualizam uma sociedade comunicacional, capaz de possibilitar uma interação subjetiva, para não falar daqueles que visualizam o fim do trabalho como a realização concreta do “reino da liberdade”, nos marcos da sociedade atual, desde que um pouco mais regulamentada e regida por relações mais contratuaisistas.

Ao contrário destas formulações, pode-se constatar que a sociedade contemporânea presencia um cenário crítico, que atinge também os países capitalistas centrais. Paralelamente à globalização produtiva, a lógica do sistema produtor de mercadorias vem convertendo a concorrência e a busca da produtividade num processo destrutivo que tem gerado uma imensa sociedade dos excluídos e dos precarizados, que hoje atinge também os países do Norte. Até o Japão e o seu modelo toyotista, que introduziu o “emprego vitalício” para cerca de 25% de sua classe trabalhadora, hoje já ameaça extingui-lo, para adequar-se à competitividade que reemerge do ocidente “toyotizado”.*

Depois de desestruturar o Terceiro Mundo e eliminar os países pós-capitalistas do Leste Europeu, a crise atingiu também o centro do sistema produtor de mercadorias. (Kurz, 1992) E quanto mais se avança na competitividade inter-capitalista, quanto mais se desenvolve a tecnologia concorrencial, maior é a desmontagem de inúmeros parques industriais que não conseguem acompanhar sua velocidade intensa. Da Rússia à Argentina, da Inglaterra ao México, da Itália a Portugal, passando pelo Brasil, os exemplos são crescentes e acarretam repercussões profundas no enorme contingente de força humana de trabalho presente nestes países. O que dizer de uma forma de sociabilidade que desemprega ou precariza mais de 1 bilhão de pessoas, algo em torno de um terço da força humana mundial que trabalha, conforme dados recentes da OIT?

Essa lógica destrutiva permitiu que Robert Kurz afirmasse, não sem razão, que regiões inteiras estão, pouco a pouco, sendo eliminadas do cenário industrial, derrotadas pela desigual concorrência mundial. A experiência dos países asiáticos como a Coreia, Hong Kong, Taiwan, Cingapura, entre outros, inicialmente bem

* Para toyotista, toyotismo e ocidente toyotizado ver desenvolvimento no texto, mais à frente. (N. do E.)

sucedidos na expansão industrial recente, são, em sua maioria, exemplos de países pequenos, carentes de mercado interno e totalmente dependentes do Ocidente para se desenvolverem. Não podem, portanto, constituir modelos alternativos a serem seguidos ou transplantados para países continentais, como Índia, Rússia, Brasil, México, entre outros. Suas recentes crises financeiras são exemplo da sua fragilidade estrutural. E é bom reiterar que estes "novos paraísos" da industrialização utilizam-se intensamente das formas nefastas de precarização da classe trabalhadora. Só à título de exemplo: na Indonésia, mulheres trabalhadoras da multinacional Nike ganham 38 dólares por mês, por longa jornada de trabalho. Em Bangladesh, as empresas Wal-Mart, K-Mart e Sears utilizam-se do trabalho feminino, na confecção de roupas, com jornadas de trabalho de cerca de 60 horas por semana com salários menores que 30 dólares por mês.²

Portanto, entre tantas destruições de forças produtivas, da natureza e do meio ambiente, há também, em escala mundial, uma ação destrutiva contra a força humana de trabalho, que encontra-se hoje na condição de precarizada ou excluída. Em verdade, estamos presenciando a acentuação daquela tendência que István Mészáros sintetizou corretamente, ao afirmar que o capital, desprovido de orientação humanamente significativa, assume, em seu sistema metabólico de controle social, uma lógica que é essencialmente destrutiva, onde o valor de uso das coisas é totalmente subordinado ao seu valor de troca. (Mészáros, 1995, especialmente parte 3)

Se constitui grande equívoco imaginar o fim do trabalho na sociedade produtora de mercadorias e, com isso, imaginar que estariam criadas as condições para o reino da liberdade é, entretanto, imprescindível entender quais mutações e metamorfoses vêm ocorrendo no mundo contemporâneo, bem como quais são seus principais significados e suas conseqüências mais importantes. No que diz respeito ao mundo do trabalho, pode-se presenciar um conjunto de tendências que, em seus traços básicos, configuram um quadro crítico e que têm direções assemelhadas em diversas partes do mundo, onde vigora a lógica do capital. E a crítica às formas concretas da des-sociabilização humana é condição para que se possa apreender também a crítica e a desfetichização das formas de

² Dados extraídos de "Time for a global new deal", em *Foreign Affairs*, jan.-fev. 1994, v. 73, n. 1, p. 8.

representação hoje dominantes, do ideário que domina nossa sociedade contemporânea.

Nas páginas seguintes pretendemos oferecer um esboço analítico (resumido) de alguns pontos centrais da crise contemporânea, com particular destaque para o universo do mundo do trabalho.

II

O capitalismo contemporâneo, com a configuração que vem assumindo nas últimas décadas, acentuou sua lógica destrutiva. Num contexto de crise estrutural do capital, desenham-se algumas tendências, que podem assim ser resumidas:

1) o padrão produtivo taylorista e fordista³ vem sendo crescentemente substituído ou alterado pelas formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas, das quais a chamada acumulação flexível e o modelo japonês ou toyotismo⁴ são exemplos;

2) o modelo de regulação social-democrata, que deu sustentação ao chamado Estado de bem-estar social em vários países centrais, vem também sendo solapado pela (des)regulação neoliberal, privatizante e anti-social.

Pelo próprio sentido que conduz estas tendências (que, em verdade, constituem-se em respostas do capital à sua própria crise), acentuam-se os elementos destrutivos que presidem a lógica do capital. Quanto mais aumentam a competitividade e a concorrência intercapitais, interempresas e interpotências políticas do capital, mais nefastas são suas conseqüências.

Duas manifestações são mais virulentas e graves: a destruição e/ou precarização, sem paralelos em toda era moderna, da força humana que trabalha e a degradação crescente, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica voltada prioritariamente para a produção de mercadorias que destrói o meio ambiente.

3 Entendemos o taylorismo e o fordismo como o padrão produtivo capitalista desenvolvido ao longo do século XX e que se fundamentou basicamente na produção em massa, em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, com um controle rígido dos tempos e dos movimentos, desenvolvidos por um proletariado coletivo e de massa, sob forte despotismo e controle fabril.

4 O toyotismo expressa a forma particular de expansão do capitalismo monopolista do Japão no pós-1945, cujos traços principais serão desenvolvidos adiante.

Trata-se, portanto, de uma aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mais profunda da crise estrutural que assola a (des)sociabilização contemporânea: destrói-se força humana que trabalha; destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental “sociedade do descartável”, que joga fora tudo que serviu como “embalagem” para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital.

Neste cenário, caracterizado por uma tríade que domina o mundo (com os Estados Unidos da América e o seu Nafta, a Alemanha à frente da Europa unificada e o Japão liderando os demais países asiáticos), quanto mais um dos pólos se fortalece, mais os outros se ressentem e se debilitam. Por isso a crise frequentemente muda de centro, ainda que ela esteja presente em vários pontos, assumindo mesmo uma dimensão mundial.

No embate cotidiano que empreendem para se expandir pelas partes do mundo que interessam e também para co-administrar as suas situações mais explosivas, em suma, para disputar e ao mesmo tempo gerenciar as crises, acabam por acarretar ainda mais destruição e precarização. A América Latina se integra à chamada mundialização destruindo-se socialmente. Na Ásia, a enorme expansão dá-se às custas de uma brutal superexploração do trabalho, de que as recentes greves dos trabalhadores da Coreia do Sul, em 1997/8, são firme denúncia; superexploração que atinge profundamente mulheres e crianças.

É preciso que se diga de forma clara: desregulamentação, flexibilização, terceirização, bem como todo esse receituário que se esparrama pelo “mundo empresarial”, são expressões de uma lógica societal onde o capital vale e a força humana de trabalho só conta como parcela imprescindível para a reprodução desse mesmo capital. Isso porque o capital é incapaz de realizar sua auto-valorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode *diminuir* o trabalho vivo, mas *não eliminá-lo*. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas, mas não pode extingui-lo.

O claro entendimento desta configuração atual do mundo do trabalho nos leva a entender suas principais mutações, o que procuraremos fazer de modo um pouco mais detalhado a seguir.

Nas últimas décadas, particularmente depois de meados de 1970, o mundo do trabalho vivenciou uma situação fortemente crí-

tica, talvez a maior desde o nascimento da classe trabalhadora e do próprio movimento operário inglês. O entendimento dos elementos constitutivos desta crise é de grande complexidade, uma vez que, neste mesmo período, ocorreram mutações intensas, de ordens diferenciadas e que, no seu conjunto, acabaram por acarretar conseqüências muito fortes no interior do movimento operário e, em particular, no âmbito do movimento sindical. O entendimento deste quadro, portanto, supõe uma análise da totalidade dos elementos constitutivos deste cenário, empreendimento ao mesmo tempo difícil e imprescindível, que não pode ser tratado de maneira ligeira.

Vamos indicar alguns elementos que são centrais, em nosso entendimento, para uma apreensão mais totalizante da crise que se instalou no interior do movimento operário e sindical. Seu desenvolvimento seria aqui impossível, dada a amplitude e complexidade de questões. A sua indicação, entretanto, é fundamental porque afetou tanto a materialidade da classe trabalhadora, a sua forma de ser, quanto a sua esfera mais propriamente subjetiva, política, ideológica, dos valores e do ideário que pautam suas ações e práticas concretas.

Começamos dizendo que neste período vivenciamos um quadro de crise estrutural do capital, que se abateu sobre o conjunto das economias capitalistas, especialmente a partir do início dos anos 1970. Sua intensidade é tão profunda que levou o capital a desenvolver práticas materiais da destrutiva auto-reprodução ampliada possibilitando a visualização do espectro da destruição global, ao invés de aceitar as necessárias restrições positivas no interior da produção para satisfação das necessidades humanas. (Mészáros, 1995. Ver também Chesnais, 1996 e Kurz, 1992)

Esta crise fez com que, entre tantas outras conseqüências, o capital implementasse um vastíssimo processo de reestruturação do capital, com vistas à recuperação do ciclo de reprodução do capital e que, como veremos mais adiante, afetou fortemente o mundo do trabalho.

Um segundo elemento fundamental para o entendimento das causas do refluxo do movimento operário decorre do explosivo desmoronamento do Leste Europeu (e da quase totalidade dos países que tentaram uma transição socialista, com a ex-União Soviética à frente), propagando-se, no interior do mundo do trabalho, a falsa idéia do “fim do socialismo”.

Embora a longo prazo as conseqüências do fim do Leste Europeu sejam eivadas de positivities (pois coloca-se a possibilidade da retomada, em bases inteiramente novas, de um projeto socialista de novo tipo, que recuse entre outros pontos nefastos, a tese staliniana do “socialismo num só país” e recupere elementos centrais da formulação de Marx), no plano mais imediato houve, em significativos contingentes da classe trabalhadora e do movimento operário, a aceitação e mesmo assimilação da equivocada tese do “fim do socialismo” e, como dizem os defensores da ordem, do fim do marxismo.

Como conseqüência do fim do chamado bloco socialista, os países capitalistas centrais vêm rebaixando brutalmente os direitos e as conquistas sociais dos trabalhadores, dada a “inexistência”, segundo o capital, do perigo socialista hoje. Portanto, o desmoronamento da União Soviética e do Leste Europeu, ao final dos anos 1980, teve enorme impacto no movimento operário. Bastaria somente lembrar a crise que se abateu sobre os partidos comunistas tradicionais e sobre o sindicalismo a eles vinculado.

Um terceiro elemento fundamental para a compreensão da crise do mundo do trabalho refere-se ao desmoronamento da esquerda tradicional da era stalinista. Ocorreu um agudo processo político e ideológico de social-democratização da esquerda e a sua conseqüente atuação subordinada à ordem do capital. Esta opção social-democrata atingiu fortemente a esquerda sindical e partidária, repercutindo, conseqüentemente, no interior da classe trabalhadora. Ela atingiu também fortemente o sindicalismo de esquerda, que passou a recorrer, cada vez mais freqüentemente, à institucionalidade e à burocratização, que também caracterizam a social-democracia sindical.

É preciso acrescentar ainda — e este é o quarto elemento central da crise atual — que, com a enorme expansão do neoliberalismo ao final da década de 1970 e a conseqüente crise do *welfare state*, deu-se um processo de regressão da própria social-democracia, que passou a atuar de maneira muito próxima da agenda neoliberal. O neoliberalismo passou a ditar o ideário e o programa a serem implementados pelos países capitalistas, inicialmente no centro e logo depois nos países subordinados, contemplando reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organis-

mos mundiais de hegemonia do capital, como o Fundo Monetário Internacional.

A desmontagem dos direitos sociais dos trabalhadores, o combate cerrado aos sindicalismo classista, a propagação de um subjetivismo e de um individualismo exacerbados — dos quais a cultura “pós-moderna” é exemplar —, bem como a clara animosidade contra qualquer proposta socialista que se choque com valores e interesses do capital, são traços marcantes deste período recente. (Harvey, 1992; McIlroy, 1997; Beynon, 1995).

Vê-se que se trata de uma processualidade complexa que podemos resumir em: 1) uma crise estrutural do capital ou um efeito depressivo profundo que acentua seus traços destrutivos; 2) a derrocada do Leste Europeu, onde parcelas importantes da esquerda se social-democratizaram; 3) esse processo efetivou-se num momento em que a própria social-democracia sofria forte crise; 4) forte expansão do projeto econômico, social e político neoliberal.

Tudo isso acabou por afetar fortemente o mundo do trabalho, em várias dimensões. Vamos indicar a seguir as tendências mais significativas que vêm ocorrendo no interior do mundo do trabalho.

III

Como resposta do capital à sua crise estrutural, várias mutações vêm ocorrendo e são fundamentais nesta virada de século. Uma delas, que tem importância central, diz respeito às metamorfoses no processo de produção do capital e suas repercussões no processo de trabalho.

Particularmente nos últimos anos, como respostas do capital à crise dos anos 1970, intensificaram-se as transformações no próprio processo produtivo, através do avanço tecnológico, da constituição das formas de acumulação flexível e dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo, e que se destaca, para o capital, especialmente, o toyotismo. Estas transformações, decorrentes, por um lado, da própria concorrência intercapitalista e, por outro, da necessidade de controlar o movimento operário e a luta de classes, acabaram por afetar fortemente a classe trabalhadora e o seu movimento sindical e operário. (Murray, 1983; Bihr, 1998)

Fundamentalmente, essa forma de produção flexibilizada busca a adesão de fundo, por parte dos trabalhadores, que devem acei-

tar integralmente o projeto do capital. Procura-se uma forma daquilo que chamei, em *Adeus ao trabalho?*, de envolvimento manipulatório levado ao limite, no qual o capital busca o consentimento e a adesão dos trabalhadores, no interior das empresas, para viabilizar um projeto que é aquele desenhado e concebido segundo os fundamentos exclusivos do capital.

Em seus traços mais gerais, o toyotismo (via particular de consolidação do capitalismo monopolista do Japão do pós-1945) pode ser entendido como uma forma de organização do trabalho que nasce a partir da fábrica Toyota, no Japão, e que vem-se expandindo pelo Ocidente capitalista, tanto nos países avançados quanto naqueles que se encontram subordinados. Suas características básicas (em contraposição ao taylorismo/fordismo) são: 1) sua produção é muito vinculada à demanda; 2) ela é variada e bastante heterogênea; 3) fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariabilidade de funções; 4) tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção e funciona segundo o sistema de *kanban*, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque (que, no toyotismo, deve ser mínimo).

Enquanto na fábrica fordista cerca de 75% era produzido no seu interior, somente cerca de 25% é produzido dentro da fábrica toyotista. Ela horizontaliza o processo produtivo e transfere a “terceiros” grande parte do que anteriormente era produzido dentro dela. (ver especialmente Gounet, 1991 e 1992 e a coletânea organizada por Amin, 1996)

A falácia da “qualidade total” passa a ter papel de relevo no processo produtivo. Os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ) proliferaram, constituindo-se como grupos de trabalhadores que são incentivados pelo capital para discutir o trabalho e desempenho, com vistas a melhorar a produtividade da empresa. Em verdade, é a nova forma de apropriação do saber fazer intelectual do trabalho pelo capital.

O despotismo torna-se então mesclado com a manipulação do trabalho, com o “envolvimento” dos trabalhadores, através de um processo ainda mais profundo de interiorização do trabalho alienado (estranhado). O operário deve pensar e fazer pelo e para o capital, o que aprofunda (ao invés de abrandar) a subordinação do trabalho ao capital. No Ocidente, os CCQs têm variado quanto à sua implementação, dependendo das especificidades e singularidades dos países em que eles são implementados.

Esta forma flexibilizada de acumulação capitalista, baseada na “reengenharia”, na “empresa enxuta”, para lembrar algumas expressões do novo dicionário do capital, teve conseqüências enormes no mundo do trabalho. Podemos aqui tão somente indicar as mais importantes:

1) Crescente redução do proletariado fabril estável, que se desenvolveu na vigência do binômio taylorismo/fordismo e que vem diminuindo com a reestruturação, flexibilização e desconcentração do espaço físico produtivo, típico da fase do toyotismo;

2) Enorme incremento do novo proletariado, do subproletariado fabril e de serviços, o que tem sido denominado mundialmente de trabalho precarizado. São os “terceirizados”, subcontratados, *part-time*, entre tantas outras formas assemelhadas, que se expandem em inúmeras partes do mundo. Inicialmente, estes postos de trabalho foram preenchidos pelos imigrantes, como os *gastarbeiters* na Alemanha, o *lavoro nero* na Itália, os *chicanos* nos Estados Unidos, os *dekassegui* no Japão etc. Mas hoje, sua expansão atinge também os trabalhadores especializados e remanescentes da era taylorista-fordista;

3) Aumento significativo do trabalho feminino, que atinge mais de 40% da força de trabalho nos países avançados, e que tem sido preferencialmente absorvido pelo capital no universo do trabalho precarizado e desregulamentado;

4) Incremento dos assalariados médios e de serviços, o que possibilitou um significativo incremento no sindicalismo destes setores, ainda que o setor de serviços já presencie também níveis de desemprego acentuado;

5) Exclusão dos jovens e dos idosos do mercado de trabalho dos países centrais: os primeiros acabam muitas vezes engrossando as fileiras de movimentos neonazistas e aqueles com cerca de 40 anos ou mais, quando desempregados e excluídos do trabalho, dificilmente conseguem o reingresso no mercado de trabalho;

6) Inclusão precoce e criminosa de crianças no mercado de trabalho, particularmente nos países de industrialização intermediária e subordinada, como nos países asiáticos, latino-americanos etc.

7) Expansão do que Marx chamou de *trabalho social combinado* (Marx, 1978), em que trabalhadores de diversas partes do mundo participam do processo de produção e de serviços. É evidente, isso não caminha no sentido da eliminação da classe tra-

balhadora, mas da sua precarização e utilização de maneira ainda mais intensificada. Em outras palavras, aumentam os níveis de exploração do trabalho.

Portanto, a classe trabalhadora *fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se* ainda mais (Antunes, 1998). Tornou-se mais qualificada em vários setores, como na siderurgia, onde houve uma relativa intelectualização do trabalho, mas desqualificou-se e precarizou-se em diversos ramos, como na indústria automobilística, com o ferramenteiro não tendo mais a mesma importância, sem falar na redução dos inspetores de qualidade, dos gráficos, dos mineiros, dos portuários, dos trabalhadores da construção naval etc.

Criou-se, de um lado, em escala minoritária, o trabalhador “polivalente e multifuncional” da era informacional, capaz de operar com máquinas com controle numérico e de, por vezes, exercer com mais intensidade sua dimensão mais intelectual. E, de outro lado, há uma massa de trabalhadores precarizados, sem qualificação, que hoje está presenciando as formas de *part-time*, emprego temporário, parcial, ou então vivenciando o desemprego estrutural.

Estas mutações criaram, portanto, uma classe trabalhadora mais heterogênea, mais fragmentada e mais complexificada, dividida entre trabalhadores qualificados e desqualificados, do mercado formal e informal, jovens e velhos, homens e mulheres, estáveis e precários, imigrantes e nacionais, brancos e negros etc, sem falar nas divisões que decorrem da inserção diferenciada dos países e de seus trabalhadores na nova divisão internacional do trabalho.

Ao contrário, entretanto, daqueles que defendem o “fim do papel central da classe trabalhadora” no mundo atual, o desafio maior da *classe-que-vive-do-trabalho*⁵ nesta virada de século é sol-

5 Utilizamos a expressão *classe-que-vive-do-trabalho* como sinônimo de classe trabalhadora. Ao contrário de autores que defendem o fim do trabalho e o fim da classe trabalhadora, esta expressão pretende enfatizar o sentido contemporâneo da classe trabalhadora (e do trabalho). Ela compreende: 1) todos aqueles que vendem sua força de trabalho, incluindo tanto o trabalho produtivo quanto o improdutivo (no sentido dado por Marx); 2) inclui os assalariados do setor de serviços e também o proletariado rural; 3) inclui proletariado precarizado, sem direitos e também os trabalhadores desempregados, que compreendem o exército industrial de reserva; 4) e exclui, naturalmente, os gestores e altos funcionários do capital, que recebem rendimentos elevados ou vivem de juros. Essa expressão incorpora integralmente a idéia marxiana do trabalho social combinado, tal como aparece no Capítulo VI (inédito), à qual nos referimos anteriormente. (Marx, 1978)

dar os laços de pertencimento de classe existentes entre os diversos segmentos que compreendem o mundo do trabalho. E, desse modo, procurando articular desde aqueles segmentos que exercem um papel central no processo de criação de valores de troca, até aqueles segmentos que estão mais à margem do processo produtivo, mas que, pelas condições precárias em que se encontram, constituem-se em contingentes sociais potencialmente rebeldes frente ao capital e suas formas de (des)sociabilização. (Ver Bihl, 1998)

A lógica societal, em seus traços dominantes, é dotada, portanto, de uma aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mais profunda da crise que assola a (des)sociabilização contemporânea, condição para a manutenção do “sistema de metabolismo social do capital”, conforme expressão de Mészáros (1995) e seu circuito reprodutivo.

As conseqüências no interior do mundo do trabalho evidenciam que, sob o capitalismo, não se constata o fim do trabalho como medida de valor, mas uma mudança *qualitativa*, dada, por um lado, pelo peso crescente da sua dimensão mais qualificada, do trabalho multifuncional, do operário apto a operar com máquinas informatizadas, da objetivação de atividades cerebrais (Lojkin, 1995) e, por outro, pela intensificação levada ao limite das formas de exploração do trabalho, presentes e em expansão no novo proletariado, no subproletariado industrial e de serviços, no enorme leque de trabalhadores que são explorados crescentemente pelo capital, não só nos países subordinados, mas no próprio coração do sistema capitalista.

Tem-se, portanto, cada vez mais uma crescente capacidade de trabalho socialmente combinada, que se converte no agente real do processo de trabalho total, o que torna, segundo Marx, absolutamente indiferente o fato de que a função de um ou outro trabalhador seja mais próxima ou mais distante do trabalho manual direto (Marx, 1978). E, ao invés do fim do valor-trabalho, pode-se constatar uma inter-relação acentuada das formas de extração de mais valia relativa e absoluta, que se realiza em escala ampliada e mundializada.

Estes elementos — aqui somente indicados em suas tendências mais genéricas — não possibilitam conferir estatuto de validade às teses sobre o fim do trabalho sob o modo de produção capitalista, o que se evidencia ainda mais quando se constata que a

maior parte da força de trabalho se encontra nos países do chamado Terceiro Mundo, nos quais as tendências anteriormente apontadas têm inclusive um ritmo bastante particularizado e diferenciado. Restringir-se à Alemanha ou à França e, a partir daí, fazer generalizações e universalizações sobre o fim do trabalho ou da classe trabalhadora, desconsiderando o que se passa em países como Índia, China, Brasil, México, Coréia do Sul, Rússia, Argentina ou o Japão, configura-se como um equívoco de grande significado. Vale acrescentar que a tese do fim da classe trabalhadora, mesmo quando restrita aos países centrais é, em nossa opinião, desprovida de fundamentação, tanto empírica quanto analítica. Uma noção ampliada de trabalho, que leve em conta seu caráter multifacetado, é forte exemplo desta evidência.

Ademais, a eliminação do trabalho e a generalização desta tendência sob o capitalismo contemporâneo — nele incluído o enorme contingente de trabalhadores do Terceiro Mundo — suporia a destruição da própria economia de mercado, pela incapacidade de integralização do processo de acumulação de capital, uma vez que os robôs não poderiam participar do mercado como consumidores.

A simples sobrevivência da economia capitalista estaria comprometida, sem falar em tantas outras conseqüências sociais e políticas explosivas que adviriam desta situação. Tudo isso evidencia que o equívoco de pensar na desapareição ou fim do trabalho enquanto perdurar a sociedade capitalista produtora de mercadorias e — o que é fundamental — também não é possível ter em perspectiva nenhuma possibilidade de eliminação da classe-que-vive-do-trabalho, enquanto forem vigentes os pilares constitutivos do modo de produção do capital.

Tal investigação assume especial importância especialmente pela forma pela qual estas transformações vêm afetando o movimento social e político dos trabalhadores (nele incluído o movimento sindical), particularmente em países que se diferenciam dos países capitalistas centrais, como é o caso do Brasil, onde há traços particulares bastante diferenciados da crise vivenciada nos países centrais. Se estas transformações são eivadas de significados e conseqüências para a classe trabalhadora e seus movimentos sociais, sindicais e políticos, nos países capitalistas avançados, também o são em países intermediários e *subordinados*, porém dotados de relevante *porte industrial*, como o Brasil.

O entendimento abrangente e totalizante da crise que atinge o mundo do trabalho passa, portanto, por este conjunto de problemas que incidiram diretamente no movimento operário, na medida em que são complexos que afetaram tanto a economia política do capital, quanto suas esferas política e ideológica.

Claro que esta crise é particularizada e singularizada pela forma pela qual estas mudanças econômicas, sociais, políticas e ideológicas afetaram mais ou menos direta e intensamente os diversos países que fazem parte dessa mundialização do capital que é, como se sabe, desigualmente combinada. Para uma análise detalhada do que se passa no mundo do trabalho, o desafio é buscar essa totalização analítica que articulará elementos mais gerais deste quadro, com aspectos da singularidade de cada um destes países. Mas é decisivo perceber que há um conjunto abrangente de metamorfoses e mutações que vêm afetando a classe trabalhadora, nesta fase de transformações no mundo produtivo dentro de um universo em que predominam elementos do neoliberalismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMIN, Ash (ed.). **Post-fordism, a reader**. Oxford, Blackwell, 1996.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 6. ed., São Paulo, Cortez, 1998.
- BEYNON, Huw. The changing practices of work. **International Centre for Labour Studies**. Manchester, 1995.
- BIHR, Alain. **Da grande noite à alternativa**. O movimento operário europeu em crise. São Paulo, Boitempo Editorial, 1998.
- CHESSAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo, Xamã, 1996.
- GOUNET, Thomas. Lutttes concurrentielles et stratégies d'accumulation dans l'industrie automobile. **Études Marxistes**, Bruxelas, n. 10, 1991.
- _____. Penser à l'envers...le capitalisme, Dossier Toyotisme. **Études Marxistes**, Bruxelas, n. 14, 1992.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo, Edições Loyola, 1992.
- KURZ, Robert. **O colapso da modernização**. Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. São Paulo, Paz e Terra, 1992.
- LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. São Paulo, Cortez, 1995.

MARX, Karl. **Capítulo VI** (Inédito). São Paulo, Ciências Humanas, 1978.

MÉSZÁROS, István. **Beyond capital**. Towards a theory of transition. Londres, Merlin Press, 1995.

McILROY, John. Trade unions in retreat. Britain since 1979. **International Centre for labour Studies**. Manchester, 1997.

MURRAY, Fergus. The decentralisation of production. The decline of the mass-collective worker? **Capital & Class**, Londres, n. 19, 1983.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONSIDERAÇÕES SOBRE O DISCURSO GENÉRICO E A ABSTRAÇÃO DA REALIDADE¹

Vitor Henrique Paro²

Quando se entra em contato com a realidade de nossas escolas públicas básicas, não é incomum constatar-se certo descompasso entre a prática que aí se desenvolve e os conteúdos de estudos acadêmicos que versam sobre as políticas públicas em educação.

Pode-se dizer que esse descompasso se expressa, inicialmente, na ausência de importantes componentes teóricos nas atividades escolares. Embora não se tenha conhecimento de pesquisas que examinem essa questão (e isso talvez seja evidência da pouca importância que se dá ao assunto), em conversas com professores, coordenadores pedagógicos e diretores de escola, pode-se perceber a falta, ou a presença ainda muito tímida, de posturas críticas sobre temas como o neoliberalismo, os efeitos da ação do Banco Mundial na política educacional, a privatização do ensino, a

¹ Texto apresentado, como trabalho encomendado, no Grupo de Trabalho "Estado e Política Educacional", durante a 22ª Reunião da Anped, realizada de 26 a 30/9/1999, em Caxambu.

² Professor titular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. E-mail: vhp@usp.br

municipalização do ensino fundamental, a “autonomia” escolar, ou a organização da escolaridade em ciclos. O neoliberalismo, por exemplo, é visto por grande parte dos educadores escolares muito mais a partir de *slogans*, não se percebendo, entre outros aspectos, como a defesa das leis “naturais” do mercado se coloca contra a própria especificidade do trabalho pedagógico, com conseqüências determinantes sobre as ações dos educadores em sala de aula. O mesmo acontece com relação ao Banco Mundial, cuja presença nos projetos e reformas do ensino nacional é vista, por uns educadores escolares, como deletéria porque ouviram alguém dizer, mas não sabem a razão; por outros, até como algo positivo por viabilizar o investimento no ensino básico. Sobre a privatização, ouvem falar e a maioria a vê como negativa pois exime o Estado de seu dever de oferecer educação, mas alguns não vêem outra saída para a chamada crise do ensino público, e poucos conseguem perceber o avanço dessa privatização por detrás da municipalização, ou da chamada “autonomia” da escola. Quanto a essa “autonomia”, é freqüente ver-se até professores, coordenadores e diretores escolares mais esclarecidos inseguros em se porem contra algo pelo qual julgam que os educadores mais progressistas sempre lutaram e que agora é oferecido pelos que estão no poder. Não percebem, assim, que de nada adianta descentralizar tarefas e permitir a livre utilização de recursos, se a condição essencial para a real autonomia, que é a *disponibilidade* de recursos, não for oferecida, sendo jogada, como está, para a responsabilidade da “comunidade”.

Por outro lado, talvez falte aos conteúdos dos estudos acadêmicos sobre política educacional um apelo mais sugestivo ao envolvimento dos que fazem a educação no “chão da escola”. Parece não haver dúvidas de que essa situação de alheamento dos educadores escolares se deve a uma multiplicidade de fatores, entre os quais se destacam sua inadequada formação, bem como as precárias condições em que exercem seu ofício, as quais não lhes proporcionam oportunidades mais sistemáticas de reflexão; sem esquecer o próprio meio social, permeado pela ideologia dominante, que reforça a postura acrítica diante dos problemas. Nada disso, entretanto, minimiza a importância de uma maior preocupação dos intelectuais, que refletem sobre políticas públicas, com a escassa penetração de suas idéias e contribuições teóricas junto aos profissionais educadores. Essa preocupação é que talvez possa levar esses intelectuais a pensar em formas mais atraentes de

envolver em seus debates aqueles que fazem a educação no cotidiano escolar. Uma medida nessa direção certamente teria de ser a atenção maior para com a concretude das relações que se dão no interior da escola e para com o papel dos atores aí envolvidos, procurando-se desenvolver pesquisas e reflexões cujos objetos de estudo incluam o desvelamento de problemas mais relevantes em termos estratégicos, para municiar, não só educadores escolares, mas também usuários do ensino, na luta por mais e melhores escolas públicas. Isso porque, sem a confiança e o empenho dos que fazem o ensino, não é razoável esperar qualquer êxito das soluções e propostas que são apresentadas pelos que elaboram e estudam as políticas educacionais.

Esse descompasso entre trabalhos teóricos sobre políticas públicas relativas à escola básica e à prática pedagógica escolar expressa-se também na falta de consideração, por parte da teoria, da mútua determinação existente entre os condicionantes econômicos, sociais, políticos e culturais globais e os fatos e relações que se dão no âmbito das unidades escolares. Parece aplicar-se, aqui, a afirmação de Miguel G. Arroyo com relação ao pensamento crítico em educação. Diz ele:

O pensamento crítico toma como seu objeto os elementos constantes das estruturas, das instituições e dos processos globais, sociais, ideológicos e políticos, o que é legítimo e necessário para a compreensão dos fenômenos sociais, educacionais e culturais. Porém, essa mesma ênfase pode levar, e por vezes tem levado, à marginalização da concretude da prática social e educativa. (Arroyo, 1999, p. 144)

Não há dúvida de que, sem a compreensão de categorias referentes às determinações mais amplas da vida na sociedade, não é possível entender o que se passa em qualquer recorte específico da realidade humano-social. Porém, quando se trata de oferecer suporte teórico para a compreensão de uma realidade específica, no caso a educação escolar, o que não se pode é permitir que a legítima preocupação com elementos e generalizações de ordem sociológica, econômica, política e cultural mais abrangentes, leve a uma negligência precisamente da realidade concreta que se quer elucidar.

Também não se trata de cometer o outro erro, igualmente condenável, mas que não será aqui examinado, de se fazer um tratamento meramente fenomênico dessa realidade mais estrita e localizada, desconsiderando as amplas determinações do real. Em

outras palavras, e para usar uma linguagem não muito adequada,³ mas bastante em voga na literatura educacional, não se trata apenas de evitar a desconsideração do “micro” em favor do “macro”, mas também de não deixar de levar em conta a mútua determinação de ambos e, mais importante, não deixar de colocar no mesmo nível de importância a concretude do chamado “micro”, até porque, sem a apreensão dessa concretude, não é possível esclarecer aquela determinação.

A atenção para com essa concretude precisa contemplar dois conjuntos de práticas com suas múltiplas implicações: um, concernente à atividade propriamente pedagógica que deve ter lugar na escola, e outro, referente aos fatos e relações mais nitidamente políticos e sociais, relacionados ao poder e à convivência social dos atores aí presentes. Para facilitar a comunicação, chamemos esses dois conjuntos, respectivamente, de *prática pedagógica* e de *relações sociais escolares*, embora saibamos que a prática pedagógica está eivada de relações sociais e que estas podem estar carregadas de atributos pedagógicos.

Com relação ao primeiro caso, parece ser necessário nos interrogarmos até que ponto os trabalhos teóricos sobre políticas educacionais têm levado na devida conta a prática pedagógica escolar e em que medida as propostas decorrentes desses trabalhos, ou subliminares a eles, têm tido como preocupação básica a melhor realização dessa prática, com vistas a uma mais efetiva apropriação do saber por parte das amplas camadas populares. É mais uma vez Arroyo quem chama a atenção para essa questão, quando afirma:

Nas últimas décadas, fizemos da educação um dos campos privilegiados de nossos enfrentamentos teóricos, políticos, ideológicos, programáticos, ou melhor, fizemos das questões educacionais o campo de nossos enfrentamentos, nem sempre sobre a educação, mas sobre o poder, a ideologia, o papel do Estado, o modelo de sociedade e de gestão. A universidade, as associações e os congressos passaram a ser espaços de confronto político e ideológico, secundarizando, por vezes, o confronto entre a teoria e a prática educacional. (Arroyo, 1999, p. 144)

Se, do lado da didática, da metodologia do ensino e da psicologia da educação, encontram-se muitos teóricos da prática peda-

³ Não muito adequada precisamente porque tendê a separar os dois momentos em instâncias estanques e independentes.

gógica que, de forma ingênua e pretensamente neutra, ignoram as múltiplas determinações sociais, políticas, econômicas e culturais que condicionam essa prática, do lado dos que investigam as políticas públicas, é preciso perguntar se, também entre estes, não existem os que, de forma igualmente ingênua e pretensamente inofensiva, perdem o próprio horizonte e razão de ser dessas políticas, ao desconsiderarem os avanços da teoria e da prática do aprendizado escolar, taxando de subjetivista ou psicologizante todo discurso que apenas ouse falar em sujeito da educação.

Com respeito às *relações sociais escolares*, ou às características sociais e políticas que assumem as práticas no interior da escola, é preciso não ignorar, ao se refletir sobre políticas educacionais, que, embora produtos de determinações sociais mais amplas, as práticas escolares não deixam de ser configuradas também por condicionantes mais próximos e imediatos que não podem ser apreendidos sem se considerar a realidade concreta onde elas se manifestam. Trata-se na verdade de estar atento para as formas concretas que os determinantes sociais, políticos, econômicos, ideológicos etc. assumem na realidade escolar. Sem ter presente uma adequada apreensão dessas manifestações concretas, os estudos que subsidiam propostas de políticas públicas em educação correm o risco de não se elevarem acima do senso comum, por lhes faltarem os elementos que lhes dariam sustentação e validade teórica, posto que abstrair (no sentido negativo de alhear, de não levar em conta) as determinações essenciais, necessárias, explicativas do real concreto presente no cotidiano é construir generalizações sem sustentação empírica, é teorizar no vazio. A boa teoria é uma abstração do real, mas no sentido positivo de sintetizá-lo, de “pôr entre parêntesis” determinados aspectos circunstanciais ou particulares, para verificar o que existe de universal, de essencial, que lhe dá sentido e especificidade; é verificar, acerca de determinado fenômeno, quais são as leis que explicam seu movimento e constituição.

A preocupação com a compreensão dos fenômenos que se dão na realidade escolar ganha maior significado quando se atenta para a característica da educação como atualização histórico-cultural de indivíduos. Ao nascer, cada ser humano se assemelha às crianças nascidas em qualquer época histórica precedente, posto que todas possuem apenas potencialidades naturais de se tornarem seres humanos históricos. Mas, desde o primeiro momento que toma contato com o mundo, a criança inicia seu processo de humanização num

sentido que não é apenas natural (tudo aquilo que independe da ação humana), mas histórico ou, ainda, especificamente humano. Só o homem é capaz de transcender a necessidade natural e ele o faz intencionalmente, como *sujeito* que cria valores e, a partir destes, estabelece fins que transcendem o objetivamente dado. Para ele, “somente o supérfluo é necessário” (Ortega y Gasset, 1963), na medida em que não lhe basta apenas *deixar-se viver*, mas almeja algo que precisa ser inventado e construído. Ao buscar esse supérfluo, ele constrói sua própria humanidade que, por isso, já não é mais meramente natural, mas histórica. Ou seja, o conceito de homem não inclui apenas suas características naturais, mas também aquilo que ele constrói em seu desenvolvimento histórico. Essa construção, como sabemos, não se realiza pelo homem isolado, mas exige sua relação com os outros seres humanos e é realizada por meio do trabalho visto como “atividade adequada a um fim” (Marx, s.d., p. 102), ou seja, como atividade especificamente humana. Nessa construção social de sua existência os homens produzem conhecimentos, valores, técnicas, ciência, arte, crenças, tudo enfim que constitui o *saber* historicamente produzido. É esse saber (ou cultura) que permite aos homens abordarem a natureza e conviverem com seus semelhantes. Assim, o prosseguimento do desenvolvimento histórico só é possível porque cada nova geração pode apropriar-se do saber produzido por todas as gerações precedentes. Mas, como todo esse saber não se transmite por nenhum processo hereditário natural, é preciso que, a partir do nascimento, cada ser humano se ponha à altura do desenvolvimento cultural vigente, apropriando-se da cultura criada até aquele momento, por meio da educação.

Esse processo de atualização histórico-cultural, ainda que mais intenso em determinados momentos ou fases da biografia de cada um, envolve toda a vida do indivíduo e, embora mais presente em determinadas situações e a partir de determinados meios, impregna todas as atividades da vida humana, não se restringindo a uma ou outra de suas dimensões. No caso específico da escola, o processo educativo é uma experiência extremamente complexa que não se circunscreve à sala de aula e, mesmo nesta, não se restringe àquilo que o professor fala e o aluno ouve. Há todo um conjunto complexo de relações, rotinas, fatos, situações, interesses, concepções de mundo, enfim, toda a vida na escola que interfere no tipo de educação que está sendo propiciada a cada aluno, que determinará em graus variados a própria qualidade de sua formação. Considerar a educa-

ção escolar limitada apenas à sala de aula ou unicamente aos conteúdos convencionais das matérias e disciplinas é laborar em erro que pode comprometer irreparavelmente a compreensão desse conjunto de relações sociais.

A compreensão do complexo conjunto de relações que têm lugar na escola pública básica bem como de suas mútuas determinações pode ser decisiva para evitar que o projeto de inovação ou a proposta de soluções deixe de atingir o objeto de que supostamente deveria dar conta. Se a qualidade do ensino é determinada por todas as ações que o constituem ou lhe servem de mediação, não se pode pretender que componentes importantíssimos dessa qualidade, como, por exemplo, o desenvolvimento de valores, posturas e hábitos democráticos, ou do gosto pelas artes e da aptidão para seu usufruto, sejam feitos apenas pela introdução desses novos conteúdos no currículo — embora isso também seja imprescindível. Como levar os grandes contingentes de alunos a valorizar as artes, por exemplo, se a escola em que estudam não dispõe dos mínimos recursos para esse fim, e se sua convivência se dá com educadores que, também em suas vidas escolares e em sua formação acadêmica, pouco ou nada aprenderam a esse respeito, e cujas condições de vida, até pelo baixo salário que ganham, e pelo ínfimo tempo de lazer de que dispõem, os privam permanentemente do contacto com qualquer manifestação artística? Como levar os mesmos estudantes a valorizar e a praticar a democracia em suas vidas quotidianas, quando as atividades rotineiras dentro e fora da sala de aula estão regidas por relações de mando e submissão? Como se vê, medidas como essas que, à primeira vista, podem parecer passíveis de tratamento apenas curricular, mostram, num caso, a necessidade de programas de formação em serviço e melhores condições de trabalho, no outro, a própria reorganização das atividades escolares, visando ao favorecimento de relações de reciprocidade e cooperação. Mas como propor medidas de melhoria das condições materiais e de aperfeiçoamento de docentes sem ter presente como isso interfere no currículo no que concerne ao desenvolvimento das crianças e jovens? E como elaborar políticas consistentes de organização e funcionamento das unidades escolares, por exemplo, sem ter presente a forma como o poder e a autoridade se desenvolvem no interior das escolas?

Um exemplo atual de como uma importante medida no âmbito dos sistemas de ensino pode tornar-se pouco efetiva, ou até provocar alguns resultados contrários aos esperados, por não levar

em conta os determinantes imediatos da ação educativa nas unidades escolares, é a adoção dos ciclos de aprendizagem previstos na nova LDB. A medida é inegavelmente inovadora, tanto do ponto de vista político quanto do pedagógico, porque, além de permitir a adequação do ensino às fases de desenvolvimento da criança, possibilita romper com a seriação escolar, induzindo a mitigação ou a eliminação das reprovações anuais. Com isso, o enfoque do ensino, tradicionalmente colocado sobre uma função credencialista (estudar para passar de ano ou para ter um diploma) e punitiva da escola, pode ser articulado com objetivos mais pedagógicos e educativos relacionados ao valor em si do saber e do aprendizado, ou seja, pode-se passar da ênfase no “estudar para passar de ano” para a ênfase no “estudar para aprender”. Contudo, implementar mudanças mesmo dessa importância e potencialidade, ignorando os determinantes imediatos da prática escolar, pode significar o comprometimento da iniciativa no sistema como um todo, por não se considerarem os possíveis efeitos desses determinantes sobre a medida em foco. Preocupado com essa questão, desenvolvi pesquisa etnográfica (Paro, 2001) que procurou, entre outras coisas, investigar como reagem os professores diante da progressão continuada integrante da proposta dos ciclos. Os resultados da pesquisa indicaram haver motivações profundas da parte dos docentes contra a medida. Parte de tais motivações parecem ter suas origens, quer em suas próprias histórias de vida escolar, em que a reprovação e a punição constituíam exercício corrente e legitimado por todos, e que os docentes de hoje reproduzem em sua prática, quer nas condições de trabalho docente atual, em que a inculpação do aluno, reprovando-o, constitui a última tábua de salvação do professor que, impotente para superar suas adversas condições de trabalho, procura jogar sobre os estudantes a culpa pelo fracasso escolar, que, em parte considerável da mídia, do senso comum e do discurso oficial, costuma ser atribuída à incompetência dele, professor. A pergunta a ser feita diante desse quadro, e diante da cultura da reprovação que tem raízes seculares na escola, é se medidas de reorganização do currículo escolar em ciclos, sem providências adicionais que levem em conta essa resistência à progressão continuada por parte dos professores — para não falar de outros determinantes também importantes, como a resistência dos próprios alunos e pais — poderão efetivar-se de forma a alcançar os objetivos de inovação do ensino a que se propõem. No entanto,

salvo raras e significativas exceções, os ciclos têm sido introduzidos, nos vários sistemas de ensino, como medidas isoladas, sem qualquer consideração pelo que acontece no dia-a-dia da escola.

Como esta questão da progressão continuada, existem inúmeras outras passíveis de estudo que, em geral, são abordadas de forma superficial, sem se perceber suas reais implicações para políticas que de fato procurem dar conta competentemente dos reais problemas da educação básica.

O mais grave é que esse descompasso entre teoria sobre políticas públicas em educação e realidade das escolas públicas básicas traz prejuízos para a eficácia da educação escolar em sua desejável contribuição para a transformação social. Isso porque, além de a teoria, por vezes, não se apropriar de elementos relevantes da prática, abstraindo sua concretude, a prática dos professores e demais educadores escolares, freqüentemente, deixa de fazer uso de importantes contribuições teóricas presentes nos trabalhos dos estudiosos e idealizadores de políticas públicas.

Numa época em que os setores mais conservadores, encastelados no Estado, utilizam palavras de ordem relacionadas à democracia e à construção de uma sociedade mais justa para encobrir o real significado de seus projetos e ações, que se encaminham precisamente no sentido contrário, parece obrigatório que os intelectuais progressistas, ao apresentarem suas propostas e trabalhos sobre questões do ensino, tenham presente o tipo de transformações que pretendem, o que exige, necessariamente, a delimitação precisa da realidade de que partem para propor tais transformações. Uma ação consistente de intelectuais organizados em associações e universidades, nessa direção, talvez devesse começar por um inventário dos temas relevantes que não têm sido suficientemente contemplados pela pesquisa e pela crítica e que mereceriam um tratamento mais incisivo. À guisa de exemplo e ilustração, cito três temas que, parece, não têm comparecido com a ênfase que requer sua importância: a) as reais condições da escola que é objeto de políticas públicas, b) a qualidade do ensino oferecido e c) a visão que se tem dos pais ou responsáveis pelos alunos e o tratamento que a eles é dado. À primeira vista parecem temas até banais de tanto que aparecem mencionados em trabalhos teóricos e na mídia de um modo geral. Entretanto, quando aparecem como objeto de políticas públicas ou de análise dessas políticas, nem sempre são levados em conta em suas reais dimensões.

Com relação às reais condições da escola pública, o problema maior parece ser o de que a ignorância a respeito do quadro dramático em que a situação se apresenta acaba levando a que se faça juízo errado sobre as verdadeiras causas do mau funcionamento da escola. Nesse processo, abstraem-se os baixos salários dos professores bem como sua auto-estima, aviltada demais para quem tem a missão de elevar o autoconceito de outros e fazê-los engrandecer-se pela apropriação da cultura; abstraem-se também as salas com número absurdo de alunos (cerca de 40, nas primeiras séries do ensino fundamental, quando um mínimo de bom senso pedagógico indicaria no máximo 25 para um professor); assim como se abstraem todas as outras insuficiências nas condições de trabalho, da falta de assessoramento didático à precariedade do material escolar e ausência de recursos pedagógicos. Além disso, as análises que se fazem pecam, às vezes, pela falta de conhecimento qualificado sobre educação, o que leva a que esta seja também abstraída e não colocada no centro da função da escola. O baixo salário e as condições impróprias de trabalho do professor, por exemplo, não são confrontados com as exigências que se deve fazer para esse tipo de função. Por isso, não se percebe que a gravidade, para o ensino público, dos baixos salários docentes, não está, fundamentalmente, apenas no fato de os professores estarem passando fome, ou em condições subumanas de sobrevivência — embora não se duvide de que muitos até estejam —; a gravidade está na defasagem de suas condições de trabalho (onde se inclui seu salário) quando comparadas com o mínimo necessário para um ensino de qualidade para a formação de cidadãos. Quando todas essas determinações são esquecidas ou abstraídas, fica difícil contrapor-se às autoridades governamentais que, de forma enganosa, insistem em propalar aos quatro ventos que o problema da educação pública está na incompetência do professor ou na inadequação administrativa da direção escolar.

Um segundo tema sobre o qual parece urgente uma maior explicitação por parte dos teóricos que analisam as políticas públicas em educação é o da qualidade do ensino oferecido pela escola pública básica. Todos concordam — à direita e à esquerda — que a qualidade de nossa escola é deficiente e que, por isso, é preciso cuidar para melhorá-la. Muitos afirmam, até, que já alcançamos a quantidade em educação, já que a “quase” totalidade da população em idade escolar está sendo atendida; o que falta agora é a qua-

lidade. O que, aliás, é um absurdo lógico do qual esses intelectuais parecem não se dar conta. No dizer de Antonio Gramsci, “dado que não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade (...), toda contraposição dos dois termos é, racionalmente, um contra-senso.” (Gramsci, 1978a, p. 50) Por isso, em primeiro lugar, é preciso denunciar a falácia do atendimento “quantitativo”, quando se sabe que esse atendimento a “quase” todos “deixa, a cada ano, sem qualquer tipo de contacto com o ensino escolarizado, milhões de crianças, filhas de cidadãos (?) brasileiros completamente à margem dos benefícios da civilização que eles ajudam a construir” (Paro, 1998, p. 300), sem falar daqueles inúmeros (cada vez mais abandonados pela atual política governamental) jovens e adultos, que passaram da idade escolar e continuam sem os benefícios da educação formal. Além disso, “é preciso questionar seriamente se a precariedade das condições de funcionamento a que o Estado relegou os serviços públicos de ensino permite chamar de escola isso que se diz oferecer à ‘quase’ totalidade de crianças e jovens escolarizáveis.” (Paro, 1998, p. 300) Mas, acima de tudo, trata-se de deixar muito claro sobre o que estamos falando quando denunciemos a baixa qualidade do ensino público. É neste ponto que não se pode prescindir de uma aproximação efetiva da concretude da escola básica, que nos permita apreender toda a extensão de suas potencialidades e misérias e, a partir daí, traçar o tipo de escola que queremos. Se não, corremos o risco de nos contentarmos com a afirmação conservadora implicitamente presente no discurso dos intelectuais encastelados no Estado hoje, de que a qualidade da escola pública é insuficiente porque ela não consegue fazer o que faz a escola particular ou o que fazia a “boa” escola de antigamente. Em vez disso, uma apreensão crítica da realidade pode nos permitir perceber que a escola pública tem baixa qualidade, antes de tudo e principalmente, porque, em seus métodos e conteúdos, não favorece a atualização histórico-cultural da criança e do adolescente de modo a se construírem como sujeitos históricos e em condições de exercitarem uma cidadania efetiva (Paro, 1999 b). Esta constatação reveste-se de importância principalmente diante de discursos que propugnam por mais e melhores escolas, mas não enfatizam com precisão o tipo de educação que se quer. Talvez porque não esteja presente, de forma suficientemente vivá, a concretude de nossas escolas, em que milhões de crianças diariamente vêem violada e negada sua condição de sujeito, por uma educação (?) que, em sua

forma, deveria precisamente reforçar nelas essa condição e, em seu conteúdo, fornecer-lhes novos elementos culturais para exercê-la. Ao lutar apenas por “mais e melhores escolas”, desconsiderando essa realidade, não corremos o risco de nos orientarmos pelo padrão conservador dominante, contentando-nos com a generalização do ensino tradicional, autoritário e retrógrado, negador da individualidade humana, que, na “boa” escola tradicional, era endereçado às elites? Se não deve ser assim, quais os projetos e as alternativas que os que analisam e os que concebem políticas públicas para a educação estão oferecendo?

Com relação ao terceiro tema, ou ao tratamento que a escola dispensa aos pais ou responsáveis pelos estudantes e à visão que os professores e pessoal escolar em geral têm deles, pode-se dizer que este é um dos assuntos mais relevantes para uma concepção ao mesmo tempo democrática e transformadora da função da escola. Se a educação é um direito constitucional do cidadão e se, pelo menos no que se refere ao ensino fundamental, o Estado tem o dever de prover a população com esse direito, então, do ponto de vista de uma *democracia social*, que ultrapassa o conceito de democracia política (Bobbio, 1989), é direito dos cidadãos controlarem democraticamente o Estado, participando das decisões nas instâncias onde esses serviços são oferecidos, por exemplo, na escola. Por outro lado, se a escola tem por finalidade a educação do indivíduo, visando a sua constituição como ser histórico, portanto social, ela não pode ignorar a perspectiva de que essa formação não se restringe à escola, recebendo influência de toda a sociedade, em particular dos pais ou responsáveis, com quem a escola precisa dialogar e de quem ela precisa receber apoio em sua função pedagógica. Além disso, visto que a maioria dos pais das camadas trabalhadoras foi privada de uma escolaridade básica, não há nada de extraordinário em que a escola se esforce para também fornecer a esses pais subsídios culturais que os beneficiem como cidadãos e que os auxiliem na educação familiar de seus filhos. Mas a realidade escolar, em geral, nega a oportunidade de realizar os direitos dos usuários e de aproveitar suas potencialidades na melhoria do desempenho educativo da escola, fechando-lhes as portas e dando-lhes um tratamento indigno, que vai desde o mau atendimento na secretaria até a humilhação constante nas “reuniões de pais” que, em grande parte, prestam-se ao exclusivo propósito de mostrar aos pais e mães o quanto estes e seus filhos são culpados pelo fracasso

escolar. No entanto, poucos estudos têm tomado esse tema como objeto de investigação, verificando, no dia-a-dia da escola, a forma e as dimensões das relações entre pessoal escolar e usuários, aprofundando-se no exame dessas relações, com o propósito de desvendar seus condicionantes imediatos e apresentar alternativas de solução que mudem o desenho institucional da escola e a transformem num objeto desejado pela população a que serve e se identifique com seus interesses e necessidades culturais.

As considerações que vimos fazendo sobre o descompasso entre trabalhos teóricos em políticas públicas em educação e a prática vigente nas escolas públicas básicas obviamente supõem a insatisfação com o atual ensino escolar e a perspectiva de sua transformação. Além disso, é preciso considerar se as reformas ou mudanças que se propõem devem-se dar nos limites da ideologia liberal e do sistema capitalista vigente, sem visarem a sua superação, ou se, diferentemente, as reformas, embora no âmbito da sociedade capitalista, têm como fim a transformação social e, por isso, precisam estar formuladas para além da ideologia liberal dominante.

Para o intelectual progressista, a perspectiva deve ser, certamente, a de transformação, tendo como horizonte a superação histórica da atual ordem social. Dessa perspectiva, passa a ser altamente incômodo, tanto o papel hoje de fato desempenhado pela escola básica, quanto o horizonte e a expectativa que grande parcela dos educadores têm com essa escola. Quanto a este último aspecto, continua-se com a visão tradicional de preparar para o trabalho ou para o sucesso no vestibular. Na prática, pelas já mencionadas condições de precariedade do ensino, e pela falta de um objetivo mais adequado a suas características, a escola acaba não conseguindo fazer bem nem uma coisa nem outra; mas, ao negar sua função de atualização histórico-cultural, e ao preocupar-se mais com exames e provas do que com a transmissão da cultura e com o desenvolvimento de uma consciência crítica, consegue contribuir para a “formação” de pessoas adequadas ao trabalho alienado e conformadas com o *status quo* (Paro, 1999 b).

Não há dúvida de que, numa sociedade em que até a apropriação “conteudista” do saber é negada a imensos contingentes populacionais, já aparece como conquista importante o acesso aos conteúdos culturais tal como são veiculados pela ideologia vigente, mesmo tendo presente que tais conteúdos não se passam apenas

verbalmente, por meio das disciplinas convencionais como Matemática, História, Geografia, Ciências, Comunicação e Expressão etc., mas impregnam as ações e comportamentos com valores que são passados às novas gerações e que são também construções históricas. De qualquer forma, mesmo inscritos nos limites dos direitos da sociedade burguesa, é preciso reconhecer a importância de se lutar pela apropriação da cultura produzida historicamente, pois constitui direito do trabalhador ao consumo de algo que é produzido sempre à custa de seus esforços, nesta e em todas as gerações. Todavia, é preciso considerar que a cultura elaborada e produzida historicamente não se restringe àquilo que se ajusta aos limites da ideologia atualmente dominante: também a crítica a essa ideologia é elaboração histórica. Neste ponto localiza-se o papel decisivo da escola, numa perspectiva crítica e transformadora. Não que a escola irá transformar a sociedade, mas que ela tem também seu papel como contribuição a essa transformação, na medida em que se faz crítica e propicia avançar para além de sua função meramente conteudista; até porque o desinteresse dos que detêm o poder político e econômico já demonstrou que mesmo essa função de um bem de consumo não se fará enquanto as camadas trabalhadoras não se fizerem ouvir, a partir da adoção de uma postura crítica de seus direitos.

De todo o legado de Gramsci à compreensão da sociedade e da cultura, uma das contribuições mais significativas talvez seja a demonstração de que não é possível transformar estruturalmente a sociedade, sem que esse processo se articule a uma “reforma intelectual e moral” (Gramsci, 1978 b, p. 8-9) adequada aos fins da transformação. Isto significa que, na escola, a consciência crítica e transformadora dos educandos só pode dar-se a partir da apropriação de uma visão de mundo elaborada que esteja comprometida com a construção de uma nova ordem social, ou seja, a partir da apropriação de uma nova ideologia, no sentido em que esta é dada pelo próprio Gramsci, como “uma concepção do mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas.” (Gramsci, 1978a, p. 16)

Sendo uma ideologia comprometida com a superação da atual sociedade de exploração e dominação, a caminho de uma ordem social em que se generalizem e prevaleçam relações de respeito mútuo, pautadas na afirmação dos sujeitos individuais e coletivos, ela

não pode ser apropriada do modo autoritário como é organizado hoje o aprendizado escolar. Porque não se trata de um dogma, mas de uma concepção de mundo e de homem que se constrói e da qual se apodera de forma consciente e livre, essa ideologia não é suscetível de ser transmitida do modo “bancário” do ensino tradicional denunciado por Paulo Freire (1975), porque supõe o envolvimento do educando como co-autor de seu aprendizado.

Em vista disso, numa perspectiva de transformação social, quando se concebem políticas educacionais, é preciso ponderar em que medida os projetos supõem a construção de uma consciência crítica dos educandos como uma função imprescindível da escola. Além disso, é preciso convencer-se de que essa função só se realiza a partir de uma atividade prática específica que requer a relação entre *sujeitos*. Por isso, embora essa apropriação de uma consciência crítica suponha também a aquisição dos conteúdos veiculados por meio das disciplinas convencionais, — função que, com o desenvolvimento extraordinário dos meios de difusão de informações, pode até ser desenvolvida por outras agências —, existe algo de único que só um tipo de relação presencial e ativa como a que se pode viabilizar na escola, entre educador e educando, pode oferecer.

Salvo no caso de algumas experiências inovadoras recentes realizadas por governos populares, especialmente alguns ligados ao Partido dos Trabalhadores, o pesquisador que se aproxima da realidade da escola básica, para tomar conhecimento da prática pedagógica e dos conteúdos que aí são apresentados, depara-se com um quadro desolador pela quase completa ausência dessa função crítica da escola. Em geral, não há componentes curriculares que questionem a injustiça social inerente ao sistema político e econômico vigente, assim como não se desenvolvem comportamentos e posturas articulados com uma nova ética, que deveria perpassar os métodos didáticos e as relações humanas na escola. Perpassando tudo isso, encontra-se uma atividade docente alheia a fins que poderiam estar norteando uma educação relacionada à emancipação cultural das camadas trabalhadoras. Para os professores, em geral, parece que a única função concebível para a escola pública seria aquela levada a efeito décadas atrás, quando a escola preparava os filhos das camadas médias e altas para ingressar no ensino superior. Hoje, diante da descrença com relação à possibilidade desse objetivo — quer pela precariedade da escola quer pela “carência” que enxer-

gam nos alunos que atendem —, os educadores escolares parecem perdidos em suas práticas, sem um objetivo que valha a pena perseguir. Diante desse quadro, nada mais oportuno do que se pensar em uma função para a escola que justifique sua própria razão de ser do ponto de vista da transformação social, ou seja, sua ação como construtora de uma consciência crítica em seus alunos.

A relevância dessa função de emancipação crítica que a escola precisa realizar remete mais uma vez para a importância de, ao se formularem políticas educacionais, não se abstrair a concretude da prática escolar, pois é nas relações que aí se desenvolvem que podem ser praticados e absorvidos valores importantíssimos de uma nova concepção de mundo. É na prática quotidiana que a democracia, por exemplo, adotada em sua radicalidade, confirma-se como componente de uma nova visão de mundo, porque não pode ser contida numa sociedade, como a capitalista, pautada na dominação humana e na negação da condição de sujeito dos indivíduos. A noção de democracia, entendida para além de sua conotação etimológica de “governo do povo” ou de sua versão formal de “governo da maioria”, inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente. Por isso, ainda que

importantíssima no âmbito político, (...) para efetivar-se, de fato, como mediação de uma vida social norteada por princípios histórico-humanos de liberdade, ela precisa impregnar toda uma concepção de mundo, permeando todas as instâncias da vida individual e coletiva. Assim, embora vital, não basta haver regras que regulem pelo alto, fazendo o ordenamento jurídico-político da sociedade. É preciso que cada indivíduo pratique a democracia. Daí a relevância do exercício concreto e cotidiano da cidadania: só há sociedade democrata com cidadãos democratas. (Paro, 1999a)

E o cidadão democrata não se produz em massa; é preciso formar-se um por um, concretamente, na relação com outros cidadãos e no exercício de sua subjetividade. É nesse ponto que, não obstante a presença de um sem número de mecanismos de divulgação de informações, uma consistente ação pedagógica da escola, na condição de processo teórico-prático de constituição de cidadãos democratas, pode mostrar-se insubstituível na generalização da cultura às camadas populares.

Diante da gravidade dos problemas verificáveis na realidade da escola pública, em contraste com a magnitude das poten-

cialidades que essa mesma escola pode oferecer para a difusão de uma “reforma intelectual e moral” necessária à transformação social, é de perguntar se o discurso genérico que às vezes se verifica em trabalhos sobre política educacional, mesmo de autores que se consideram comprometidos com os interesses populares e a transformação da sociedade, não se deve, por um lado, à falta de uma consciência nítida de um papel relevante para a escola, por outro, à distância que alguns teóricos e pesquisadores acabam por guardar com relação aos fatos e relações que se dão na concretude da prática escolar.

Na verdade, as duas questões estão relacionadas e se determinam mutuamente. Por isso, ao lado de uma reflexão a respeito das potencialidades reais da educação como relação social capaz de contribuir para a transformação social, é preciso voltar-se para a concretude da escola pública e buscar nos problemas que sua prática apresenta os objetos dos estudos e análises que se fazem, bem como das propostas de solução que se formulam. Dessa perspectiva, o critério da relevância dos estudos e das propostas de políticas educacionais deve ser diretamente proporcional à capacidade de explicitar os problemas e os determinantes da prática escolar, no caso dos estudos, e de encaminhar soluções para esses problemas, no caso das propostas.

No primeiro caso, a pergunta a orientar a investigação deve ser sempre: “Em que medida esse estudo (sua metodologia, seu objeto, a questão que pretende abordar) contribuirá com seus resultados para esclarecer a realidade prática da escola, de modo a subsidiar propostas visando ao alcance efetivo de objetivos educativos comprometidos com a transformação social?” Não se pode esquecer nunca que os estudos devem ser mediações que servem à mudança nas práticas. Por isso, estas devem estar sempre na mira da investigação. Restringindo-se às categorias macrosociais, sem levar em conta a concretude da prática escolar e seus determinantes imediatos, corre-se o risco de se proceder a uma espécie de alquimia teórica em que o discurso genérico e a manipulação de fórmulas prontas, importadas de outras disciplinas ou campos do saber, servem à abstração da realidade educativa e ao encobrimento de suas relações mais importantes.

No tocante às propostas, a pergunta a guiar sua confecção deve ser: “Em que medida determinada proposta interferirá na prática escolar, levando a que mais educandos (e em que proporção

deles), se apropriem, com maior eficácia, de componentes culturais (conhecimentos, valores, posturas, hábitos etc.) que, além de promoverem sua necessária atualização histórico-cultural como cidadãos, os capacitem a ter uma consciência crítica da sociedade em que vivem, pela apropriação de uma visão de mundo transformadora?" Significa isso que as propostas precisam levar em conta não apenas a relevância das medidas a serem implementadas, mas também sua viabilidade prática tendo em vista a maneira como se desenvolve o trabalho e a vida quotidiana no interior da escola, em especial os interesses e as vontades dos atores envolvidos na prática escolar.

Aspecto da mais alta importância para o êxito de medidas inovadoras no interior da escola é a disposição dos educadores escolares em se envolverem num projeto desse tipo. Quanto a isso, pouco adianta lamentar-se da resistência à mudança que porventura aí se verifique. Trata-se, em vez disso, de pôr essa resistência como objeto de estudo e preocupação, procurando formas de superá-la com medidas concretas que promovam essa comunicação entre teoria e prática e leve os educadores escolares a se apropriarem de uma consciência crítica elevada, que os instrumentalize em sua prática escolar transformadora.

Na condição de intelectual comprometido com a transformação social, o analista e idealizador de políticas educacionais tem o dever e a responsabilidade de contribuir com elementos teóricos que, integrados numa nova concepção de mundo, voltada para a transformação, concorra para a desejada "reforma intelectual e moral". Isso não pode acontecer sem a busca intencional da ligação entre teoria e prática e sem que a atividade teórica desenvolvida na academia se acerque da concretude da escola.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO, Miguel G. Experiências de inovação educativa: o currículo na prática da escola. In: MOREIRA, Antonio Flavio Barbosa (org.). *Currículo: políticas e práticas*. Campinas, Papirus, 1999. p. 131-164.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da História*. 2. ed. Rio de Janeiro, Civ. Brasileira, 1978a.

- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 3. ed. Rio de Janeiro, Civ. Brasileira, 1978b.
- MARX, Karl. **O Capital**. Rio de Janeiro, Civil. Brasileira, s.d., v. I.
- ORTEGA Y GASSET, José. **Meditação da técnica**. Rio de Janeiro, Livro Ibero-Americano, 1963.
- PARO, Vitor Henrique. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. *In*: SILVA, Luiz Heron da (org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307.
- PARO, Vitor Henrique. Cidadania, democracia e educação. *In*: Congresso Nacional de Reorientação Curricular, I, 1999, Blumenau. **Anais**. Prefeitura Municipal de Blumenau/Universidade Regional de Blumenau, 1999a. p. 21-22.
- PARO, Vitor Henrique. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. *In*: FERRETTI, Celso João et alii (orgs.). **Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola**. São Paulo, Xamã, 1999b. p. 101-120.
- PARO, Vitor Henrique. **Qualidade do ensino: a contribuição dos pais**. São Paulo, Xamã, 2000.

A REFORMA DO ESTADO E AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NOS ANOS 1990

Luiz Fernandes Dourado¹

O mundo do trabalho e da produção expressa as significativas transformações, originadas pelo incremento das relações sociais capitalistas e traduzidas, nesta virada de século, pelo expressivo avanço tecnológico e pela globalização do capital e do trabalho. Essas transformações societárias redimensionam o papel da educação e da escola. As agências educacionais passam a ser vislumbradas como um dos elos de socialização dos conhecimentos técnico-científicos historicamente produzidos pelo desenvolvimento de habilidades, capacidades e competências sociais requeridas, predominantemente, em sintonia com o setor produtivo, no qual “educação formal e a qualificação formal são situados como elementos de competitividade, reestruturação produtiva e da ‘empregabilidade’”. (Frigotto, 1998, p. 15)

Nesse cenário, o processo de reforma do Estado no Brasil assentado em premissas de modernização, racionalização e privatização, tendo o mercado como portador da racionalidade sociopolítica conservadora, configura-se pela minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas. Tal retomada conservadora agudiza, ainda mais, o quadro em que se encontram as políticas

¹ Doutor em Educação pela UFRJ e professor titular da Universidade Federal de Goiás.
E-mail: douradol@terra.com.br

públicas à medida que o Estado, patrimonial, ratifica novos mecanismos e formas de gestão subordinando-os, predominantemente, à expansão do capital.

A análise das políticas educacionais, sob esse prisma, remete à busca da compreensão das prioridades e compromissos que as delineiam diante dos novos padrões de intervenção estatal, em decorrência de mudanças efetivadas no âmbito do neoliberalismo. Essas políticas são redirecionadas, em sintonia com os novos padrões de regulação e gestão, e a educação vai perdendo a sua identidade como um direito social.

Em decorrência dessas políticas, a partir dos anos 1990, consolida-se um processo de reforma do Estado e da gestão. Na área educacional, vivencia-se, em toda a América Latina, mudanças no papel social da educação e da escola, por meio de um conjunto de medidas que redirecionam o panorama da educação básica e superior. Nos anos 1990, o Brasil intensifica ações políticas e reformas educacionais em sintonia com a orientação de organismos internacionais, cuja tradução mais efetiva é expressa pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9.394/96).

A nova LDB, sintonizada com as premissas neoliberais e consubstanciada em uma sucessão de decretos que a antecedem, redireciona o paradigma da educação e da escola no Brasil, enfatizando o trinômio produtividade, eficiência e qualidade total. Essas ações, nesse sentido, redirecionam as formas de gestão, os padrões de financiamento, a estrutura curricular e as formas de profissionalização e a estruturação dos níveis de ensino em três modalidades — educação infantil, educação básica e educação superior — que possibilitam, dentre outros, o estabelecimento de mecanismos de descentralização ressignificados, entendidos como desconcentração e/ou desobrigação por parte do poder público e, paradoxalmente, como novas formas de centralização e controle por parte do poder central.

A nova LDB destaca, ainda, que a efetivação dos processos de descentralização e desconcentração das políticas e da gestão educacional exigem mudanças nos atuais processos gerenciais, vivenciados pelo sistema. Trata-se da implementação de políticas focalizadas, caracterizadas pela segmentação, rompendo, assim, o princípio da universalização da educação em todos os níveis. Irrompe-se na defesa da adjetivação da educação, com apoio na garantia, pelo poder público, da educação básica e, particularmente, do ensino fundamental.

Este cenário revela intenções, projetos e ambigüidades das políticas educacionais em curso, bem como a sua sintonia com os preceitos dos organismos multilaterais, particularmente do Banco Mundial.

Refletir sobre essa agenda implica em discutir a reforma curricular, a diversificação e a diferenciação da educação superior, a avaliação de políticas e o ranqueamento institucional, a formação de professores, dentre outros.

A situação docente e as políticas de formação de professores

A situação docente, no Brasil, caracteriza-se, historicamente, por insuficiente formação inicial, baixos salários e precárias condições de trabalho, o que tem aberto caminho, dentre outros, para um processo de aguda proletarização docente.

A função docente apresenta-se como função de baixo prestígio social e passa por mudanças significativas. Nesse quadro, alguns teóricos afirmam que vivenciamos uma situação de mal-estar docente² resultante dos efeitos das condições psicológicas e sociais, nas quais a docência é assumida englobando questões como formação, prática, identidade e carreira profissional, dentre outras.

Ao problematizar a situação de mal-estar docente, Esteve (1992) distingue duas ordens de fatores: os contextuais, que dizem respeito ao contexto em que se exerce a docência, e os que incidem diretamente sobre a ação do professor em um cenário de grandes mudanças. Tais fatores, ao condicionarem a ação docente, geram, também, absenteísmo e abandono da profissão docente, repercussões negativas da prática docente sobre a saúde dos seus profissionais.

Sem perder de vista esse contexto, é oportuno ressaltar a ambigüidade presente na ação docente, pois os professores mantêm, ainda, grande parte do controle de seu processo de trabalho.³

Esse quadro coloca-nos ante a necessidade de compreensão dos limites e possibilidades da ação docente de uma maneira apaixonada, mas, sobretudo, crítico-propositiva. Com isso, quero dizer que

2 A esse respeito ver Esteve (1992) e Gil Villa (1998).

3 Gil Villa (1992), ao discutir tal ambigüidade, chama a atenção para estudos que indicam a docência como semiprofissão, ao mesmo tempo em que admite a necessidade de uma maior profissionalização docente.

a formação e a profissionalização docente coloca-se como objeto a ser investigado no âmbito das ações e políticas para o setor.

Em que pesem as condições objetivas em que se encontra o professorado, esse segmento tem sido objeto de várias ações na América Latina, cuja tônica efetiva-se ora pela continuidade e ora pela descontinuidade de políticas, mas tendo por eixo político-epistemológico um modelo de formação docente. Segundo Torres (1996), este modelo de formação mostra claramente sua ineficiência ao ignorar ou desconsiderar os antecedentes, o conhecimento e a experiência acumulados; ao pensar a formação como uma necessidade dos docentes, negligenciando os demais trabalhadores da educação; ao dissociar a formação de outras dimensões do trabalho docente (salários, condições trabalhistas, aspectos organizacionais etc.); ao ignorar as reais condições do magistério (motivações, conhecimento, tempo e recursos disponíveis); ao impossibilitar a participação ativa dos professores no desenho do plano; ao apelar a incentivos e motivações externos, em detrimento da aprendizagem e da profissionalização docente. Destaca, ainda, que tal modelo de formação é pontual e não-sistemático; dissocia gestão administrativa da pedagógica, conteúdos e métodos, ignorando o conhecimento e a experiência prévia dos professores.

Torres (1996) adverte, ainda, que o modelo educativo, subjacente às propostas do Banco Mundial, reforça essas tendências, assumindo um tom homogeneizador e prescritivo conservador.

As políticas educacionais implementadas pelo governo federal nos anos 1990 articulam-se às teses do Banco Mundial. Especificamente, no caso da formação de professores, assiste-se à ênfase em políticas de formação em serviço e no aligeiramento da formação inicial, entendida como capacitação pedagógica de cunho estritamente técnico.

Com a aprovação da LDB e na esteira do processo de diversificação e diferenciação da educação superior, o governo federal regulamenta uma nova organização acadêmica das Instituições de Ensino Superior (IES), por meio do Decreto n.º 2.306/97. A LDB e esse decreto consubstanciam, dentre outros, um novo *locus* de formação de professores: os Institutos Superiores de Educação (ISE).⁴

A regulamentação dos ISE pela Resolução CP-CNE n.º 1, de 30/9/1999, negligencia as experiências bem sucedidas de formação

4 A respeito dos ISE ver Aguiar (1984).

de professores em universidades, particularmente no que se refere à formação de professores para a educação infantil e séries iniciais, oferecidas em cursos de Pedagogia, visando alterar, substantivamente, a política de formação de professores. A criação dos ISE, consubstanciada em políticas deliberadas de intervenção na organização institucional e nos processos formativos, redirecionam, portanto, a formação dos professores.

A referida resolução, ao caracterizar os ISE como instituições de caráter profissional, que visam à formação inicial, continuada e complementar, podendo incluir, ainda, o curso normal superior para licenciatura de profissionais em educação infantil e de professores para os anos iniciais do ensino fundamental, implementa ações na contramão do movimento nacional desencadeado pelas faculdades de educação das universidades públicas, entidades científicas e sindicais, particularmente a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), que advogam a docência como base da formação de todo educador e, portanto, do pedagogo.

Trata-se, portanto, de um modelo de formação cuja tônica central é a melhoria dos indicadores educacionais em relação à titulação do quadro docente, sem uma implicação efetiva na melhoria da qualidade de formação e das condições de trabalho. Esse cenário intensifica-se diante da necessidade de formação dos docentes em nível superior até 2007, em consonância com a LDB.⁵

Estão em curso políticas de aligeiramento na formação docente (formação entendida como municiamento prático, centrado na aquisição de habilidades e competências constituindo expressão do *como fazer*), diversificação e diferenciação dos espaços de formação (dissociação entre ensino e pesquisa), interpenetração entre as esferas pública e privada, em detrimento da esfera pública e a mitificação da educação a distância (EAD).

5 A edição do Decreto Presidencial n.º 3.276, de 6 de dezembro de 1999, ao colocar a formação em nível superior de professores, para o magistério da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental, exclusivamente em cursos normais superiores, demonstra a centralidade da matéria em questão para as reformas educacionais em curso. A reação à inconstitucionalidade do referido decreto mobiliza educadores de todo o país por meio do Fórum em Defesa da Formação de Professores constituído com a participação da Andes-SN, Anfope, Anped, Anpae, ABT, Cedes, Comissão de Especialistas de Ensino de Pedagogia, Fórum de Diretores de Faculdades de Educação das Universidades Públicas Brasileiras, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, Fórum Paulista de Educação Infantil e Fórum Paulista de Pedagogia.

Nesse contexto, as políticas adotadas em relação à formação inicial e continuada de docentes são intensificadas, segundo duas modalidades que se inter cruzam: a criação do curso normal superior/institutos superiores (instituições tipicamente de ensino) e a ênfase em EAD, ambas ancoradas na defesa da formação em serviço, em detrimento de um projeto global de formação e profissionalização docentes.

É possível depreender do quadro atual uma clara indução de políticas que facultam o aligeiramento na formação dos docentes, sobretudo do ensino fundamental, com financiamento público (recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério — Fundef).⁶ Essas políticas têm possibilitado, ainda, verdadeira engenharia do setor privado mercantil à caça dessas verbas, o que tem-se materializado com o crescente número de IES que protocolam a cada dia no Ministério da Educação (MEC) pedidos de autorização de cursos de Pedagogia e normal superior, dentre outros.

Um novo *boom* começa a ser ensaiado e caracteriza-se pela adoção da modalidade EAD para oferta de cursos de formação inicial e continuada de professores. Assim, várias iniciativas têm sido tomadas no setor público⁷ e no setor privado.⁸ Não é possível ignorar esse quadro e muito menos a ele aderir acriticamente. Ou seja, o processo de aligeiramento na formação docente é, antes de tudo, componente intrínseco das políticas educacionais em sintonia com os organismos multilaterais.

As políticas de formação inicial e continuada e o papel da universidade pública: considerações finais

Como discutimos anteriormente, as políticas educacionais no Brasil vêm sendo balizadas por importantes mudanças, destacando-

6 A respeito do financiamento da educação básica, ver Dourado (1999).

7 No setor público merece destaque a criação da Universidade Virtual do Centro-Oeste (UnivirCO), consórcio formado pelas sete universidades públicas da Região Centro-Oeste e, mais recentemente, da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), consórcio formado por 63 universidades públicas.

8 O setor privado conta com inúmeras iniciativas, ainda incipientes. Mais recentemente merece destaque a estruturação de uma rede paulista nos moldes da Unirede.

se, sobremaneira, as de ordem legal/institucional, no bojo da reforma de Estado em curso no país.

Depreende-se desse cenário que repensar a educação no Brasil implica considerar esses novos atores, os limites de intervenção da política educacional, a compreensão do Estado, entendido como expressão da correlação de forças contraditórias, estendendo-o para além dos limites da classe dominante, pela força e pelo consenso, ou seja, hegemonia encouraçada de coerção. Trata-se, portanto, de recuperar, em Gramsci (1984), a noção de Estado ampliado (integral), compreendendo a articulação entre a sociedade civil (sistema privado de produção e aparelhos ideológicos de hegemonia) e a sociedade política, o que remete à luta pela garantia de uma formação inicial e contínua sólida.

Resgatar a discussão sobre formação, articulando-a à profissionalização constitui tarefa complexa. Embora muitos espaços e agências se predisponham a assumir a formação, em virtude das profundas transformações vivenciadas pelo mundo do trabalho e da produção, resultantes das macropolíticas estabelecidas mundialmente e ainda do redimensionamento, automação e modernização do processo produtivo, o resultado, contraditoriamente, tem sido a redução de postos de trabalho, a exigência de qualificação e formação continuada, cuja implicação mais severa tem sido a tendência mundial de desemprego estrutural.

Sem negligenciar a fertilidade dos diversos cenários de formação, focalizamos, especialmente, a universidade como *locus* de formação em nível superior. A tarefa alocada a essas agências é responder às novas exigências, redimensionando o seu papel frente à diversidade ético-cultural, aos desafios colocados pelo setor produtivo e à garantia de sua identidade institucional como espaço que não deve se restringir à formação de profissionais *stricto sensu*.

A luta pela garantia de um padrão de qualidade social na formação de professores deve ser alvo a ser perseguido e deve contar com o estabelecimento de novas interlocuções com a sociedade civil organizada. A efetiva articulação da universidade com os sindicatos dos trabalhadores em educação coloca-se como importante espaço político de acompanhamento e enriquecimento dos processos formativos. De outro lado, merece destaque o necessário redimensionamento da relação entre as instâncias formadoras e as secretarias de educação visando desenvolver ações articuladas em prol da defesa da qualidade na formação inicial e contínua dos profissionais da educação.

Nessa perspectiva, quaisquer políticas que se voltem para a formação profissional devem considerar o contexto em que essas políticas estão inseridas, as necessidades daí decorrentes e as condições objetivas dos profissionais que, predominantemente, têm sido caracterizadas por baixos salários, múltiplas jornadas e, portanto, precárias condições de trabalho.

A definição de políticas explícitas para a formação de profissionais pelas universidades passa pela garantia de padrão de qualidade a ser efetivada, através da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e pela articulação responsável com a sociedade civil e as demandas do setor produtivo. A avaliação e o acompanhamento do processo de formação e profissionalização, bem como o acompanhamento dos egressos e a formação contínua colocam-se como importantes indicadores para a garantia de padrões de qualidade dessa agência.

A formação em nível superior, portanto, coloca-se como uma bandeira a ser implementada pela democratização do acesso, da permanência e da gestão desse nível de ensino como caminho fértil para a formação e a profissionalização. Considerando que a educação, como prática social, não se circunscreve apenas à escolarização, prática educativa institucionalizada, mas tem nessa o seu *locus* privilegiado, é fundamental situarmos que essas políticas não podem ser entendidas pela submissão à lógica utilitarista de vinculação irrestrita às demandas do processo produtivo. Assim, o redimensionamento do papel da universidade, como agência de formação, não se deve circunscrever meramente à lógica do mercado de trabalho. Há que se resgatar o seu papel político-institucional, a sua função social.

A discussão sobre a formação e profissionalização passa, portanto, pelo resgate das políticas concretas que incluam o questionamento e novos acenos dos atuais marcos de formação incorporando, desse modo, a formação contínua e a melhoria das condições de trabalho (salário, plano de carreira, política de capacitação, avaliação) no novo cenário sociopolítico, econômico e cultural que se delineia mundialmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Márcia A. Institutos superiores de educação na nova LDB. In. BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB. Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo, Cortez, 1997.

- BRASIL. Parecer, CP Nº 1, de 30 de setembro de 1999. Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação e dá outras providências.
- _____. Lei nº 9394 de 20/12/1996, dispõe sobre as diretrizes da educação nacional.
- _____. Decreto Presidencial n.º 3.276, de 6/12/1999.
- DOURADO, Luiz F. (org.). **Financiamento da educação**. Campinas, Autores Associados/Goiânia, Editora da UFG, 1999.
- ESTEVE, José Manuel. **O mal-estar docente**. Tradução de Agostinho Leite D'Almeida, Lisboa, Escher/Fim de Século Edições, 1992.
- FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, Vozes, 1998.
- GILL VILLA, Fernando. **Crise do professorado. Uma análise crítica**. Campinas, Papyrus, 1998.
- GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1984.
- TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, L., WARDE, M. J. E HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez, 1996.

POLÍTICAS INTERNACIONAIS E EDUCAÇÃO — COOPERAÇÃO OU INTERVENÇÃO?¹

*Sofia Lerche Vieira*²

Um dos principais temas da política educacional contemporânea diz respeito às chamadas políticas das organizações internacionais para a educação brasileira, as quais suscitam novas formas de regulação e gestão da educação no país. Nos últimos anos, o avanço de acordos entre o país e agências internacionais tem suscitado a reflexão crítica sobre o tema e estudos começam a aprofundar o papel que tais agências vêm desempenhando no país.³ Este ensaio pretende mostrar que o debate sobre as políticas internacionais comporta inúmeras aproximações, as quais não prescindem de um olhar sobre o passado. De outra parte, procura apontar diversas frentes onde a chamada cooperação internacional se dá, identificando algumas influências sobre a política educacional brasileira.

1 Texto apresentado na sessão especial: "Novas formas de regulação e gestão da educação no Brasil: organismos internacionais e modelos institucionais". 22ª Reunião Anual da Anped. Caxambu, set. 1999.

2 Doutora em Filosofia e História da Educação pela PUC-SP e professora titular do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: sofialerche@yahoo.com.br

3 Veja-se, a propósito, o seminário "O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil", promovido pela Ação Educativa e pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em junho de 1995, posteriormente publicado sob a forma de livro: De Tommasi [et.al] orgs. (1996).

Na verdade, o Brasil tem uma longa tradição de recorrer a recursos externos para a solução de seus problemas. Talvez o motivo desta postura esteja nas próprias origens da dialética colonizador/colonizado — uma marca definidora de comportamentos e de formas de pensar. Se bem lembrarmos, a dívida externa já era uma realidade para o Brasil na nascente República.

Discutindo a penetração do capital estrangeiro no país, Basbaum mostra que o recurso a empréstimos externos é uma prática iniciada ainda no Império (1824), que tem continuidade na República: “de 1893 a 1927 havíamos tomado da Inglaterra, 103.137.433 libras, aos Estados Unidos, em apenas seis anos (1921, 1922, 1926 e 1927) 176.500.000 dólares e à França (1927) 405.000.000 de francos (1976, p. 135). Em 1931 havia quem afirmasse que “toda a receita ouro do país não era suficiente para fazer face ao serviço da dívida externa.” (*Idem*, p. 136) Não é intenção deste ensaio aprofundar a história da penetração do capital estrangeiro no país, sob a forma de empréstimos ou investimentos, mas tão somente ilustrar que este é um tema recorrente tanto no âmbito do cenário econômico, quanto educacional.

Na área de educação, a chamada cooperação internacional, de fato, tem grande impulso já a partir da década de 1950, através da assinatura de alguns convênios entre o Brasil e os Estados Unidos, através da United States Agency for International Development (Usaid), mais conhecidos como os “Acordos MEC-Usaid”.⁴ Dentre esses

(...) destacaram-se o Convênio Cultural, de 17/10/1950; o Acordo Geral, de 19/12/1950; e, o Acordo sobre Serviços Técnicos Especiais, de 30/5/1953. Na década de sessenta, todavia, o número de acordos atingira proporções de tal modo elevadas, que despertaria a atenção de intelectuais e estudantes mais atentos à política educacional desenvolvida pelo governo. Somente entre junho de 1964 e janeiro de 1968, 14 acordos seriam firmados. (Vieira, 1982, p. 27).

Uma ilustração da penetração das idéias dos consultores que visitaram o país naquele período e das propostas que deixaram sob a forma de relatórios técnicos, é o projeto da reforma universitária de 1968. Fortemente inspirada em sugestões daqueles especialistas, todavia, não são os acordos internacionais as únicas matrizes das idéias subjacentes àquela reforma. Ela resulta de uma combinação

⁴ Para uma apreciação sobre o tema, ver: Arapiraca (1982) e Romanelli (1978).

entre idéias que chegam de fora e outras que já circulavam internamente desde os anos 1940, como evidenciaria Cunha em *A universidade reformanda* (1988).

Assim como ocorrera no passado, os anos noventa protagonizam nova onda de acordos internacionais e uma redescoberta da educação como um campo fértil de investimentos. Nesse contexto, combinam-se pelo menos três variáveis. A primeira diz respeito à definição de uma agenda internacional para a educação, materializada em diversos eventos, como: a Conferência Mundial de Educação para Todos, Jontien, Tailândia (1990); a Conferência de Nova Delhi (1993); e as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e do Caribe, que contemplam pautas de interesses comuns discutidos por Ministros de Educação da região, a exemplo da Conferência de Kingston, Jamaica (1996). Nesses eventos são elaboradas declarações de intenções e recomendações com as quais se comprometem os países signatários dos diferentes acordos firmados. Fazendo-se representar em todos esses encontros, o Brasil torna-se, portanto, sócio da agenda definida em tais cenários.

A segunda variável, que expressa as políticas internacionais para a educação, se traduz em propostas firmadas no contexto da retomada de uma visão que articula a educação ao desenvolvimento, em moldes semelhantes à teoria do capital humano. Mais do que um simples *revival*, esta tendência se firma também a partir do desenvolvimento da chamada revolução do conhecimento, que assinala a centralidade do papel exercido pela educação, na definição de um novo panorama mundial. Nesse quadro se inscrevem contribuições como a da Cepal, concebida desde o início da década de noventa, configurada no documento *Educação: eixo da transformação produtiva com equidade*, publicado em espanhol em 1992 e traduzido para o português em 1995.

A terceira variável diz respeito à presença de organizações internacionais no país voltadas para o desenvolvimento de projetos na área de educação, a exemplo do Unicef e do Banco Mundial. Este tem-se constituído uma significativa agência de recursos para a área de educação nos últimos anos e, por isto mesmo, objeto de maior atenção por parte da pesquisa em educação.

Essas breves indicações permitem perceber que não é simplesmente da crítica sobre esta ou aquela agência, como tantas vezes tem sido feito em interpretações recentes, que se pode depreender a fisionomia de uma política internacional para a edu-

cação brasileira, mas antes do entrecruzamento das diferentes variáveis que a compõem. Um ensaio de compreensão nessa perspectiva, pois, deveria concentrar-se em captar o sentido e a articulação entre as três forças acima enunciadas.

Eventos internacionais

Tem sido comum associar o início de uma articulação internacional em torno de uma agenda prioritária para a educação à Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jontien, Tailândia (5-9/3/1990). Este evento, de fato, constitui um marco importante no panorama da discussão mundial sobre educação mas, não representa nem o primeiro nem o último momento de aproximação entre os países para discutir uma agenda comum. No cenário de tais aproximações, cabe mencionar algumas iniciativas importantes, além da conferência de Jontien: o Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe; a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (nov./1989); o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança (Nova York, set./1990); o encontro de Nova Delhi (dez./1993); e, a reunião de Kingston, Jamaica (mai./1996). Para melhor compreender o sentido de tais iniciativas, alguns esclarecimentos devem ser feitos acerca de seu significado.

No conjunto dos muitos marcos definidores da cooperação internacional, é importante assinalar que na América Latina e no Caribe, desde o final da década de setenta, existe um fórum de discussão das políticas governamentais em educação, através do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe, instituído em 1979. Segundo apreciação dos participantes da Sétima Reunião de Ministros de Educação da região (1996), os acordos resultantes da aproximação entre os países viabilizaram avanços na superação do analfabetismo, na universalização da educação básica e na melhoria da qualidade da educação. Algumas reuniões do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal trouxeram contribuições especialmente importantes para a definição das políticas, a exemplo daquelas realizadas na Guatemala (1989), e em Quito (1991), onde se “determinou a necessidade de mudar a organização dos sistemas educativos através de novos estilos de gestão”; e, em Santiago (1993), quando se destacou “a necessidade de fortalecer o papel da escola e nela efetuar as mudanças nos modelos pedagógicos e de gestão”. (Unesco, 1996, p. 29).

Outro elemento anterior importante na definição da agenda discutida na Conferência de Jontien, é a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (nov./1989), que representa um marco importante no sentido de estabelecer uma perspectiva da educação como direito. Dimensões deste compromisso referem-se à oferta da educação sem discriminação, uma orientação centrada na criança e numa abordagem integrada. Cabe assinalar também a idéia da indivisibilidade dos direitos e do direito da criança à proteção (Nações Unidas, 1989). Sem nenhuma dúvida, esta convenção define um eixo orientador para a política de proteção à infância e à adolescência no Brasil, que se expressa de modo particular na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990 (Lei n° 8.069, de 13/7/1990). O ECA compromete o Poder Público com a tarefa de “assegurar com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos” da criança e do adolescente, e a “preferência na formulação e na execução de políticas públicas” (Art. 4°).

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jontien, Tailândia, mar/1990), estabelece um quadro mais amplo para a definição de tais compromissos no âmbito das políticas internacionais, regionais e nacionais para a educação. Através da Declaração Mundial sobre Educação para Todos firma-se o compromisso de satisfazer as necessidades básicas da aprendizagem (Nebas) de todas as crianças, jovens e adultos.

É a partir da Conferência de Jontien que o Brasil passa a integrar um grupo de países em desenvolvimento com problemas de universalização da educação básica e de analfabetismo (Education for All-9, ou EFA-9, referindo-se o número nove ao total de países integrantes deste acordo), no âmbito do qual são estabelecidas várias diretrizes.⁵ Se bem lembrarmos, a Constituição Federal (CF) de 1988 antecipara compromisso no sentido firmado pelo EFA-9, através do dispositivo que estabeleceu orientação de reservar cinquenta por cento dos recursos vinculados à educação num período de dez anos, com o objetivo de “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” (CF, ADCT, Art. 60). Percebe-se, assim, uma sintonia entre as metas perseguidas pelo país e o debate que se travava no âmbito dos organismos internacionais desde o final da década anterior.

⁵ Integram o grupo de países EFA-9 (Education for All), também conhecido como “E-9 countries”: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem define amplos compromissos em um texto sob a forma de "objetivos", "uma visão abrangente e um compromisso renovado" e "requisitos", distribuídos em um conjunto de artigos, conforme detalhado no Quadro I anexo. As grandes metas do documento orientam-se para: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem; expansão do enfoque sobre educação; universalização do acesso à educação e promoção da equidade; concentração da atenção na aprendizagem e em ambiente propício para sua concretização; ampliação dos meios e do raio de ação da educação básica; fortalecimento de alianças; desenvolvimento de políticas contextualizadas de apoio; mobilização de recursos; e fortalecimento da solidariedade internacional (Unicef, 1990, p. 3-10).

Para implementar a Declaração Mundial sobre Educação para Todos são formuladas diretrizes através do Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades de Aprendizagem, que estabelece ações prioritárias em nível nacional, regional e mundial, como se pode observar no Quadro II, em anexo. Nesse contexto, são estabelecidas algumas orientações prioritárias, quais sejam: avaliação de necessidades e planejamento de ações; desenvolvimento de um contexto político favorável; definição de políticas para a melhoria da educação básica; aperfeiçoamento de capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas; mobilização de canais de informação e comunicação; e estruturação de alianças e mobilização de recursos.

As ações dos organismos internacionais se definem a partir de ações prioritárias no plano regional, ligadas ao intercâmbio de informações, experiências e competências e ao empreendimento de atividades conjuntas, as quais, por sua vez, articulam-se com a cooperação internacional. Essas atividades são concebidas no sentido do fortalecimento das capacidades nacionais e da prestação de apoio contínuo e de longo prazo às ações nacionais e regionais, incluindo ações de cooperação diversas (*Idem*, p. 5-18).

O Encontro Mundial de Cúpula pela Criança (Nova York, set./1990) referenda os princípios da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, através da Declaração sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança, da qual foram signatários representantes de 159 países, incluindo o Brasil. Os países expressam nesse documento "o denominador comum de que a causa para com a criança é, antes de mais nada, de vontade política e de mobilização social." (United Nations, 1990, p. 31).

Quatro grandes objetivos orientam esta Declaração: expansão e desenvolvimento do atendimento em educação infantil; universalização do acesso à educação básica e conclusão do ensino fundamental por pelo menos 80% das crianças em idade escolar até o ano 2000; redução do percentual de analfabetismo adulto à metade dos níveis existentes até o ano 2000; e aumento da aquisição dos conhecimentos, habilidades e valores requeridos para melhoria da vida e desenvolvimento sustentável para indivíduos e famílias (*Idem*, p. 153). O conceito de Educação Básica, já apontado na Declaração Mundial sobre Educação para Todos,⁶ é definido na perspectiva de “fundamento de aprendizagem para todos os cidadãos”, incluindo “ensino fundamental para crianças, e alfabetização e educação continuada não-formal para jovens e adultos.” (*Idem*, p. 154-155)

É importante assinalar que, assim como a Conferência de Jontien traz orientações que surtem efeitos sobre o delineamento da política educacional no Brasil a partir de 1990, a reunião do grupo dos nove países integrantes do EFA-9, realizada em dezembro de 1993, em Nova Delhi, também representa uma fonte de inspiração para formular a política educacional do período subsequente.

A Declaração de Nova Delhi comporta alguns destaques interessantes, que expressam sintonias entre os compromissos internacionais e as orientações da política educacional brasileira, quais sejam: a ênfase na melhoria qualitativa dos sistemas educacionais, filosofia de atenção integral, entendimento da questão educacional como responsabilidade de toda a sociedade, foco na questão do magistério e direcionamento de recursos para a “educação básica e melhoria do gerenciamento dos recursos educacionais” disponíveis (Brasil, MEC, 1993, p. 125). O texto da reunião deixa explícitas essas prioridades, conforme se vê em passagens sobre o assunto.

Os países reconhecem que seus sistemas educacionais “já alcançaram progressos importantes na oferta de educação a contingentes substanciais” de suas populações, entretanto, “não foram plenamente sucedidos os esforços de proporcionar uma educação de qualidade a todos os nossos povos, o que indica a necessidade de desenvolvermos enfoques criativos tanto dentro quanto fora dos sistemas formais” (*Idem*, p. 123). Concordam também que “os programas educacionais bem-sucedidos exigem ações complementares

6 Conferir: Unicef, op. cit., p. 9.

e convergentes, no contexto do papel da família e da comunidade, nas áreas de nutrição adequada, cuidados efetivos da saúde e cuidado e desenvolvimento apropriado para crianças pequenas” (*Idem*, p. 124). No âmbito nacional, tais princípios encontram ressonância em iniciativas desencadeadas através do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica), executado nas estruturas físicas especiais dos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Caics), durante o governo Itamar Franco, sob a gestão do Ministro Murílio Hingel.

A Declaração de Nova Delhi também sinaliza que “a educação é — e tem que ser — responsabilidade da sociedade, englobando igualmente os governos, as famílias, as comunidades e as organizações não governamentais, exige o compromisso e a participação de todos numa grande aliança que transcenda a diversidade de opiniões e posições políticas” (*Idem*, p. 124). Uma análise sobre a metodologia de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos expressa clara convergência com este princípio da Declaração de Nova Delhi, de que a educação é responsabilidade compartilhada de toda a sociedade. Na verdade, toda a estratégia em torno da qual se concebe o Plano Decenal, envolve alianças inexistentes nos processos anteriores de planejamento governamental.⁷

Na perspectiva da centralidade do papel da educação no desenvolvimento de suas sociedades, os países reunidos em Nova Delhi reiteraram os compromissos assumidos em Jontien, asseverando através da declaração “até o ano 2000 ou o mais rapidamente possível” garantir a “toda criança uma vaga em uma escola ou em um programa educacional adequado às suas capacidades, para que a educação não seja negada a uma só criança por falta de professor, material didático ou espaço adequado” (p. 24). Do mesmo modo, comprometem-se com a consolidação de esforços de “educação básica de jovens e adultos proporcionada por entidades públicas e privadas” no sentido de melhorar e ampliar os “programas de alfabetização e educação no contexto de uma estratégia integrada de educação básica” para todos (*Idem*, p. 24). Confrontando este compromisso com as intenções de política educacional no Brasil, verifica-se que, na verdade, levaria algum tempo até que o país desper-

7 Para maiores esclarecimentos, ver Vieira, 1998b, p. 87-89.

lasse para uma retomada mais agressiva da questão do acesso, o que ocorreria apenas em 1998.⁸ Quanto ao problema da “educação básica de jovens e adultos”, não se pode afirmar que o país tenha desenvolvido iniciativas de maior destaque, exceto, talvez, por alguns nichos do Programa Comunidade Solidária, através do projeto Alfabetização Solidária.

Um último aspecto a destacar na Declaração de Nova Delhi diz respeito à articulação entre a melhoria da qualidade dos programas de educação básica e a “intensificação de esforços para aperfeiçoar o *status*, o treinamento e as condições de trabalho do magistério”, bem como aprimorar “os conteúdos educacionais e o material didático” (*Idem*, p. 125). É possível localizar um nexo entre a identificação de tais prioridades e idéias que começam a tomar corpo no Brasil já no governo Itamar Franco, a exemplo da definição de uma política para o magistério do ensino fundamental. O primeiro esboço nesse sentido se expressaria através do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, assinado em outubro de 1994. A continuidade desta preocupação iria traduzir-se no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96, implementado a partir de 1998 em todas as unidades da federação. Outras iniciativas recentes no sentido da definição do perfil do magistério do ensino fundamental são os Referenciais para Formação de Professores (Brasil, MEC, 1999).

A Conferência de Kingston, Jamaica, realizada de 13 a 17 de maio de 1996, convocada pela Unesco, constou de dois eventos: a Sétima Reunião de Ministros de Educação da América Latina e do Caribe e a Sexta Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal na área de Educação da América Latina. Seu informe final é um documento de 106 páginas, onde são destacados os principais aspectos da cooperação. Apresenta uma reflexão sobre os avanços e os limites do Projeto Principal, destacando significativos progressos em matéria de escolarização na maioria dos países. Reconhece, todavia, a permanência do desafio “da melhoria da qualidade e da equidade da educação, especialmente no caso das populações mais desprotegidas.” (Unesco, 1996, p. 1). O documento aponta tam-

⁸ Este assunto é melhor aprofundado no ensaio: “Educação básica — inventariando problemas e desafios”. Vieira, 1998a.

bém “os maiores desafios a serem enfrentados pela educação no sentido de responder às exigências da vida futura numa dimensão reforçada de educação permanente” onde se indica

(...) a necessidade de implementar uma estratégia orientada para a criação de uma cultura da paz baseada na prática da tolerância, da aceitação das diferenças e a busca de uma solução pacífica dos conflitos, tendo presente a necessidade de dar maior flexibilidade aos programas escolares que permita incorporar os aspectos culturais mais significativos dos grupos autóctones, para conseguir, com isto, a práxis de um desenvolvimento humano sustentável, a proteção ao meio ambiente e o respeito mútuo. (*Id. Ibid.* p. 3)

No contexto desse debate merece ainda registro a referência da “enorme transcendência que a profissão docente tem para o desenvolvimento da educação na Região”; da definição dos fins, objetivos e práticas da educação secundária; bem como da convergência entre desenvolvimento educativo e desenvolvimento econômico em matéria de ensino superior (*Id. Ibid.*).

A Conferência apresenta um conjunto de recomendações, formuladas em termos de:

- I A educação como política de Estado;
- II Melhorar a capacidade de gestão: maior protagonismo da comunidade educativa local e um papel mais estratégico da administração central;
- III Prioridade às aprendizagens e à formação integral;
- IV A democratização e a cultura da paz em educação: incorporar os valores fundamentais do ser humano na agenda de transformação educativa;
- V A educação mais próxima da sociedade: aliança com os meios de comunicação, o trabalho e a família;
- VII A avaliação e medição da qualidade para assumir responsabilidade pelos resultados em educação;
- VIII Valorização profissional dos docentes ligada ao desempenho;
- IX A educação ao longo de toda a vida para uma aprendizagem contínua;
- X A educação superior: fator crítico para o desenvolvimento da região;
- XI Financiamento e destinação de recursos (*Idem*, p. 30-36)

As recomendações da Conferência de Kingston não deixam de ser uma ilustração da tendência de globalização das agendas educacionais, a exemplo da ênfase nas questões da gestão, da avaliação e da identificação de novas alianças no campo da educação. De fato, o confronto entre as prioridades expressas neste documento e nos demais compromissos firmados no cenário internacional e as

propostas formuladas no âmbito das políticas brasileiras permite perceber que, de fato, não são poucas as coincidências entre umas e outras.

Além do cenário mais amplo dos eventos e reuniões de cúpula nos quais se movimentam dirigentes e especialistas de organismos nacionais e internacionais que formulam políticas para a educação, vale destacar que as idéias circulam também noutras frentes, como é o caso das propostas que serão examinadas a seguir. Estas, por sua vez, articulam-se ao contexto do debate onde se firmam os compromissos internacionais. Melhor dizendo, há uma influência recíproca entre os grandes compromissos internacionais e as propostas regionais, razão pela qual é oportuno analisar a discussão que se trava no âmbito das agências internacionais localizadas na América Latina.

Propostas: transformação produtiva com equidade e focalização

No cenário da discussão sobre políticas educacionais na América Latina, duas propostas se destacam na década de noventa: Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (Unesco, Cepal, 1992 e Cepal, Unesco, Ipea, Inep, 1995)⁹ e Focalización y pobreza (Unesco, Cepal, 1992), ambas formuladas pela Cepal. A compreensão do conteúdo dessas iniciativas é um elemento importante para a análise de políticas que começam a se firmar no contexto mais amplo da região e do Brasil, em particular.

A tese central de Educação e conhecimento se articula em torno do entendimento de que “a incorporação e difusão — deliberada e sistemática — do progresso técnico é a força impulsionadora da transformação produtiva e de sua compatibilização com a equidade e a democracia.” (Cepal, Unesco, 1995, p. 3)

Sendo múltiplos os fatores que intervêm na incorporação e difusão do progresso técnico, a proposta da Cepal destaca “o fortalecimento da base empresarial, a crescente abertura à economia internacional e, muito especialmente, a formação de recursos humanos e o conjunto de incentivos e mecanismos que facilitam o

⁹ A primeira publicação sobre a proposta de “transformação produtiva com equidade” é de 1990, sob o título: *Transformación productiva com equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina e Caribe en los años noventa*. Santiago, mar. 1990.

acesso e geração de novos conhecimentos. Cujos avanços (...) têm sido comprometidos por disfunções no eixo educação-conhecimento.” (*Idem*)

A proposta se orienta no sentido de atingir um duplo desafio: de um lado, “consolidar e aprofundar a democracia, a coesão social, a equidade, a participação — em suma, a cidadania em sua moderna concepção”. De outro, “compatibilizar aspirações de acesso aos bens e serviços disponíveis no mundo moderno com capacidade de gerar meios que efetivamente o permitam a competitividade em nível internacional.” (*Idem*, p. 7) Para atingir os objetivos de cidadania e competitividade, busca-se uma estratégia inspirada em “diretrizes políticas de equidade e desempenho, e instrumentalmente realiza-se pela reforma institucional, a descentralização e a integração nacional.” (p. 9) Parte do princípio que “a diretriz política da igualdade”, cuja integração nacional constituiu a motivação do esquema institucional dos países comportou avanços insuficientes. Nesse sentido é que se introduz um novo objetivo — a competitividade —, uma diretriz política adicional — o desempenho — e um componente do esquema institucional — a descentralização (*Id. ibid*). É essa matriz de pensamento que dá substância à proposta de equidade, novo parâmetro a se firmar no cenário da concepção de políticas públicas, não mais orientadas por uma ótica universalista, mas focalizada, como se verá adiante.

Três aspectos são enfatizados como características da proposta da Cepal: seu caráter indutivo, sua natureza sistêmica e sua ênfase na mudança institucional. O sentido sistêmico se esclarece na identificação de vínculos entre “educação, capacitação, ciência e tecnologia e o sistema produtivo, como, também, as múltiplas relações que integram economia e sociedade, no nível individual como coletivo.” (*Idem*, p. 10)

As orientações de políticas se expressam em sete vertentes distintas. A primeira delas refere-se, justamente, ao caráter sistêmico, antes apontado. Ou seja, busca-se a “superação do relativo isolamento dos sistemas educacional, de capacitação e científico-tecnológico, expondo-os às demandas sociais”. Dos resultados decorrentes dessa abertura resultam duas vertentes: “assegurar acesso universal aos códigos de modernidade e fazê-lo de maneira criativa”. As quatro últimas vertentes são de natureza instrumental, quais sejam: “profissionalização e protagonismo dos educadores; compromisso financeiro da sociedade com a educação, a capacitação e o desen-

volvimento científico-tecnológico; cooperação regional e internacional.” (*Idem*, p. 11)

Ressalvando as limitações de resumir um documento de quase 500 páginas em tão poucas linhas, pode-se dizer que essas são as linhas gerais da proposta Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade. Sua orientação se explicita à luz de algumas considerações sobre o segundo documento, antes referido: Focalización y pobreza (Unesco, Cepal, 1992).

O tema da focalização e pobreza surge no âmbito do debate da Terceira Conferência Regional sobre a Pobreza na América Latina e no Caribe, realizada em Santiago do Chile, em novembro de 1992. A publicação que reúne as contribuições apresentadas nesse evento contém uma problematização sobre o tema, expressa em dois capítulos: “Aspectos conceituais e estratégicos da focalização” (*Idem*, p. 13-25) e “Focalização e pobreza: novas tendências em matéria de política educacional” (*Idem*, p. 27-37). Ao lado de uma visão teórica, o documento apresenta também estudos sobre o impacto de programas de focalização em países da região (Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador, Trinidad e Tobago e Venezuela), o que permite identificar que as práticas de focalização se antecipam a uma teorização sobre o assunto. Com efeito, pode-se encontrar nexos entre as propostas que se formulam na região e políticas sugeridas por outras agências internacionais, como o Banco Mundial. É possível, portanto, que a matriz geradora de tais idéias tenha origem anterior à sua discussão pela Cepal.

A idéia de focalização decorre do entendimento de que, a despeito dos grandes investimentos públicos em políticas sociais, os resultados das mesmas são precários e “os recursos não favorecem os pobres”, razão pela qual “o grande objetivo a se propor, em matéria de política social, é a racionalização do gasto.” (*Idem*, p. 13) Uma estratégia de focalização compreende quatro critérios intercomplementares:

- Focalizar, que constitui uma condição necessária;
- Avaliar para conhecer a relação custo-benefício de cada programa;
- Incorporar outros atores sociais como executores e, inclusive, como financiadores dos programas sociais (organismos não governamentais, municípios, comunidades, beneficiários, empresas privadas) (...); e,
- Outorgar prioridade à demanda de serviços”. (*Id. ibid.*)

A focalização consiste na concepção de programas voltados para o atendimento de demandas de clientelas específicas, levando em conta suas características e considerando o impacto do benefício potencial *per capita*. Implica, assim, a superação do “enfoque homogêneo, igual para toda a população, que não considera suas diferenças e peculiaridades. Baseia-se na idéia de segmentação do mercado e a conseqüente necessidade de responder a ela, elaborando uma oferta que se ajuste ao segmento a que interessa chegar”. O resultado esperado é que esta perspectiva provoque efeitos muito maiores do que aqueles derivados de “uma política global, geral, homogênea, aplicada igualmente para todos, que, em definitivo não concentra seus esforços no grupo necessitado específico.” (*Idem*, p. 14)

O princípio da focalização tem tido grande repercussão nas políticas sociais desenvolvidas nos últimos anos na América Latina e tem chegado ao Brasil sob a forma de programas que não mais visam atingir as populações pobres em geral, mas antes segmentos específicos. É nesse contexto que a política de assistência sofre uma inflexão de rumos a partir da extinção dos grandes organismos da área, a exemplo da Legião Brasileira de Assistência (LBA), e da criação de iniciativas que expressam a política de focalização, do qual o programa Comunidade Solidária, do governo Fernando Henrique Cardoso, é o exemplo mais ilustrativo. No campo da educação, este programa focaliza clientelas ainda mais específicas, como as iniciativas de educação infantil em municípios do programa e do projeto Alfabetização Solidária.

Analisando projetos de educação do Banco Mundial no Brasil, De Tommasi observa que estes, em geral, “focalizam as primeiras séries do primeiro grau”, o que é fato. Se esta é uma tendência geral, cabe lembrar que há exemplos de iniciativas onde a estratégia de focalização é ainda mais clara, a exemplo do projeto financiado por esta agência no Espírito Santo, concebido para “atingir as populações mais pobres nas áreas mais pobres.” (1996, p. 203)

Os elementos acima delineados fornecem um quadro para o entendimento das influências que tais propostas vêm exercendo sobre o planejamento das políticas brasileiras nos últimos anos. Como já se mostrou em estudo anterior, tais influências podem ser detectadas através da análise do principal documento de planejamento do governo Itamar, *Diretrizes de ação governamental* (Brasil, 1993). Do mesmo modo, podem também ser identificadas em

discussões patrocinadas pelo Ipea, em seminários promovidos em 1991 e 1993.¹⁰

Uma vez registradas, as idéias que circulam nos eventos e nas propostas passam a ser divulgadas e este processo é facilitado pela presença estratégica de técnicos e especialistas que se movimentam na esfera das agências internacionais e nacionais, “seja pela própria vinculação institucional, ou pela troca de informações através das constantes consultorias que tais especialistas prestam no âmbito dos acordos firmados entre os organismos internacionais e o governo brasileiro.” (Vieira, 1998b, p. 103) Ao lado de uma difusão no circuito de especialistas ligados a organismos internacionais, as idéias que articulam “cidadania e competitividade”, “eqüidade e desempenho” e “integração e descentralização”¹¹ se fazem também presentes em documentos de política educacional produzidos pelo Ministério da Educação durante o governo Itamar. Nesse sentido, é ilustrativa a referência introdutória do acordo nacional, firmado na Conferência Nacional de Educação para Todos, em setembro de 1994, que registra a seguinte observação: “a história recente está a indicar que a construção da ordem democrática e das garantias aos direitos de cidadania requer um projeto de Nação que estabeleça ao mesmo tempo, as bases para maior *eqüidade interna e para sua conversão em País produtivo e competitivo no contexto mundial.*” (Brasil, MEC/SEF, 1994, p. 1.041. Grifo meu)

É nesse mesmo cenário que se inscrevem outras contribuições do período, a exemplo do livro *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio* (Mello, 1993). A autora em questão se localiza no centro do debate que se trava nos organismos internacionais, ao mesmo tempo em que se constitui em importante defensora das idéias que vão-se explicitar nas propostas do governo Fernando Henrique Cardoso.

As agências e o financiamento internacional

Como já se mencionou no início deste ensaio, a discussão sobre o papel das agências internacionais na educação brasileira tem concentrado a análise predominantemente sobre a ação do

10 Para maior detalhamento desta discussão, ver: Vieira (1998b, p. 69-72 e 100-102).

11 Veja-se a propósito desses temas o capítulo V do documento da Cepal (1995, p. 197-218).

Banco Mundial. De fato, este tem sido um ator importante no cenário da política educacional dos anos noventa no Brasil. Em virtude de haver uma literatura recente sobre o tema, contemplando estudos que abordam especificamente os financiamentos deste organismo no setor educacional brasileiro (De Tommasi, 1996, p. 195-227), aqui não se procederá a um aprofundamento de tais iniciativas, mas tão somente a algumas considerações acerca de aspectos desta intervenção. Com certeza, para iluminar um tanto mais a compreensão acerca da política do Banco Mundial para a educação no Brasil, seria necessário ter acesso aos documentos básicos onde esta concepção se expressa, tal como foi feito em relação a todos os documentos anteriormente tratados neste texto. Entretanto, como diz De Tommasi, essas fontes não são facilmente acessíveis: “os projetos são fruto de negociações realizadas no seio de cúpulas restritas de funcionários das secretarias de Educação, junto com os técnicos do Banco. No geral, é muito difícil ter acesso a informações sobre o andamento das negociações e o seu resultado. Os documentos elaborados têm uma distribuição extremamente limitada.” (*Idem*, p. 196) Assim, a discussão se limitará a abordar aspectos que permitam situar a abrangência desta atuação e elementos dos documentos divulgados pelo Ministério da Educação sobre um dos projetos acordados com o Banco Mundial — o Projeto Nordeste.

Paralelamente à discussão de um projeto do Banco Mundial, serão feitas algumas considerações sobre o papel que vem exercendo uma outra agência de cooperação internacional, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). A perspectiva de incluir uma reflexão sobre a cooperação desenvolvida entre o Unicef e o Brasil parte de um entendimento prévio, explicitado ao início deste ensaio, de que as “políticas das organizações internacionais para a educação brasileira” não se esgotam nos atores que costumam ser identificados quando se trata do tema. Não sendo uma agência cujas características principais estejam associadas ao componente financeiro, a visibilidade do Unicef para a pesquisa acadêmica em educação acaba sendo menor. Assim, discutir o seu papel acaba sendo um desafio à originalidade e um aporte adicional à compreensão da problemática das políticas internacionais. Como se verá adiante, essa reflexão é facilitada pela existência de fontes onde é possível identificar as prioridades deste organismo para a área de educação.

1 Banco Mundial

O Banco Mundial, instituição criada em 1944, nem sempre teve o perfil que hoje veio a assumir no panorama internacional. Ao longo do tempo, o foco de suas políticas foi objeto de variações, assim como as áreas de atuação e os países onde os recursos foram aplicados. Seus investimentos no passado priorizaram áreas como infraestrutura e agricultura e, mais recentemente, passaram a contemplar crescentes investimentos na área de educação. Em termos das aplicações globais, tais investimentos passaram de 4,9% dos recursos aplicados entre 1983 e 1986 para 9,2% no período 1991-1994. No Brasil a mudança foi ainda mais sensível. No período 1987-90 a prioridade era a área de agricultura, que absorvia 47% dos investimentos, enquanto os projetos na área de educação recebiam apenas 2% dos recursos. No período subsequente, 1991-1994, a agricultura recebia 10% dos investimentos e a educação 29% (Soares, 1996, Quadros 6 e 8).¹²

A importância crescente do Banco Mundial no mundo decorre hoje de dois fatores que se articulam mutuamente. De um lado, pelo destaque como principal organismo de financiamento de projetos de desenvolvimento no cenário internacional, tendo ao longo de sua história acumulado até o ano fiscal de 1994 um total de 250 bilhões de dólares de empréstimos, totalizando mais de 3,5 mil projetos. De outro, pelo seu papel estratégico no reordenamento da ordem mundial através do incentivo às políticas de ajuste estrutural nos países em desenvolvimento. Há avaliações bastante negativas sobre a *performance* do Banco Mundial por ter colaborado para o financiamento “de um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente”. Sua contribuição aos grandes projetos da década de 1970 no Brasil não teriam impacto diferente; por outro lado, seu papel nas políticas recessivas que integraram os acordos com o FMI nos anos oitenta levaram o país ao aprofundamento da miséria e da exclusão social (*Idem*, p. 17).

Analisando seu papel no Brasil, Soares observa que “as relações entre o Banco e o governo brasileiro ao longo de seus cinquenta

¹² Para maiores esclarecimentos sobre a atuação do Banco Mundial, ver: Soares (1996, p. 15-40).

anos de funcionamento têm sido mais acidentadas do que pacíficas.” (*Idem*, p. 31) Nos últimos anos, todavia, em função do acatamento das medidas sugeridas pelo Banco no período “pós-ajuste” por parte do governo brasileiro, essas relações não têm sido contenciosas.

No campo educacional, os acordos com o Banco Mundial remontam aos anos 1980, quando foi desenvolvido o Projeto Educacional, ou Nordeste I, entre 1980 e 1987. Entendimentos no sentido de novos projetos iniciam-se por volta de 1987, havendo negociações diversas a partir do início da década de 1990. Assim é que nos anos 1990 o Banco passou a desenvolver projetos com os Estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Espírito Santo e com nove estados do Nordeste, através do Projeto Nordeste, este último concluído em 1998. Até recentemente, o único desses acordos feito com a intermediação do governo federal havia sido o Projeto Nordeste, sendo os demais negociados caso a caso, com os respectivos Estados envolvidos. Antes mesmo de finalizar tal iniciativa, todavia, o governo federal negociou um novo projeto — o Fundescola — já em andamento.¹³ De Tommasi faz um cuidadoso estudo das iniciativas que antecedem este último projeto, detendo-se particularmente sobre o projeto desenvolvido em Minas Gerais e o Projeto Nordeste (*op. cit.*, p. 195-227). Como ilustração da trajetória de um projeto apoiado pelo Banco Mundial, algo da discussão sobre o Projeto Nordeste, será retomado a partir de considerações de estudo anterior (Vieira, 1998b, p. 105-107).

O Projeto Nordeste, foi uma iniciativa financiada não apenas com recursos do Banco Mundial, mas também do governo federal e dos nove Estados da região. Suas origens remontam ao planejamento governamental do início dos anos 1980, traduzido no III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980) e no Plano de Desenvolvimento do Nordeste para o período 1980/85. Em meados da década de 1980 começou a tomar forma como política específica, dentro de um conjunto de investimentos mais amplos do Banco Mundial na região.

Os estudos de Cabral Neto sobre a fase inicial do Projeto Nordeste revelam que “o processo de definição das diretrizes educacionais para o Projeto Nordeste foi perpassado por uma complexa negociação, envolvendo um verdadeiro jogo de interesses entre

¹³ Este projeto mais recente não será aqui analisado em detalhe.

técnicos e facções políticas que estavam em confronto, naquele momento, no cenário político da região.” (Cabral Neto, 1997, p. 136) Diversos atores demarcaram a trajetória do projeto em cujo “jogo de interesses” muitos embates se dão. Seus protagonistas principais são a Sudene, o MEC, os governadores e os secretários de educação da região.¹⁴ Somente muito depois é que tais negociações se traduziriam em um projeto concreto: o Projeto de Educação Básica para o Nordeste (NEB).

Reconstituindo sua trajetória, em documento publicado em 1994, o Ministério da Educação situa as origens do *Projeto Nordeste* em momento coincidente com aquele identificado por Cabral Neto, ou seja em meados da década de 1980, observando que “a partir de 1991, a preparação do Projeto Nordeste foi retomada de forma contínua; alcançou um tratamento sistemático e com caráter prioritário por todas as entidades envolvidas, chegando-se à definição de seu conteúdo básico.” (Brasil, MEC, SEF, 1994, p. 5) Aplicaram-se, então, recursos da ordem de US\$ 1,59 milhão, com financiamento do governo japonês e do PNUD, para a realização de um diagnóstico da educação básica e para a elaboração de planos de ação nos nove estados envolvidos no projeto.

O objetivo geral definido para o projeto orientava-se para “a melhoria da qualidade do ensino fundamental, com ênfase nas primeiras quatro séries, através do apoio financeiro a programas integrados Estado/Municípios de investimento na educação” (*Idem*, p. 6). Em sua estrutura estava previsto um subprojeto nacional e subprojetos estaduais. No primeiro caso, seriam desenvolvidas ações referentes à “Avaliação da Educação”, “Análise de Políticas”, “Gerenciamento da Educação Básica” e “Reforma dos Programas de Distribuição do Livro Didático (PNLD) e da Alimentação Escolar” (PNAE). Para os Estados, os projetos contemplariam “três componentes estratégicos, quais sejam: Gestão da Educação, Capacitação de Professores e Diretores de Escolas e Materiais de Ensino-Aprendizagem; um componente complementar, voltado para Melhoria das Instalações Escolares; e um Componente Especial, direcionado às Inovações Pedagógicas.” (*Idem*, p. 12)

14 Para aprofundar a discussão sobre as origens e a primeira fase do Segmento Educação do Projeto Nordeste, conferir o estudo deste autor sobre o tema, de modo particular a Introdução (p. 13-25) e o capítulo 5 da parte II (p. 136-176).

O projeto importaria em um montante de US\$ 736,597 milhões, financiados pelo Banco Mundial (US\$ 418.600,00), pelo MEC, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (US\$ 149.887,00), e pelos nove estados nordestinos envolvidos no empreendimento (US\$ 168.110,00).¹⁵ Os recursos seriam alocados, conforme uma distribuição por componentes, a saber: “gestão educacional” (5,47%); “materiais didáticos para alunos e escolas” (31,88%); “capacitação de professores e diretores de escolas” (7,9%); “melhoria nas instalações escolares” (51,95%); “inovações pedagógicas” (1,22%); e “componentes do subprojeto nacional” (1,58%).¹⁶ Conforme revela o documento do Ministério, o *Projeto* teria duração de cinco anos — 1994/1998 (*op. cit.*, p. 6), muito embora a distribuição de recursos incluía também alocação de recursos já em 1993.¹⁷

O documento sobre o Projeto Nordeste está recheado de expressões que indicam uma clara diretriz de investimento na gestão em seus diversos níveis — do MEC, às secretarias, até chegar à escola — integração entre as diferentes esferas do Poder Público e descentralização. O projeto não está voltado para a ampliação da oferta educacional. Seus investimentos se dirigem para a escola existente. Seus objetivos específicos apontam no sentido de:

- “aumento das taxas de aprovação e melhoria do nível de aprendizagem dos alunos matriculados nas séries de 1ª. à 4ª. em escolas públicas da Região Nordeste; e,
- implantação de novos padrões de gestão educacional, envolvendo ações de fortalecimento e de descentralização administrativa, orientadas para a melhoria de resultados educacionais no nível da unidade escolar” (Brasil, MEC/SEF. 1994, p. 7)

As considerações sobre “melhoria nas instalações escolares” explicitam claramente que o foco do projeto é, de fato, a qualidade e não a quantidade, como se vê na passagem a seguir:

Com o objetivo de adequar as instalações escolares às necessidades de um ensino de melhor qualidade, racionalizando o uso do espaço, aten-

15 Dados extraídos de: Brasil.MEC/SEF (1994, p. 19, Tabela 2).

16 Dados extraídos de Brasil.MEC/SEF (1994, p. 20, Tabela 3). Ver ainda no mesmo documento: Tabela 4, p. 21.

17 Conferir: Tabela 3, p. 20 do referido documento.

dendo satisfatoriamente à demanda, eliminando turnos intermediários e ampliando a jornada escolar, o Projeto propiciará uma ação complementar, voltada para a rede física, contemplando: a realização de obras civis que substituam os espaços alternativos e os prédios inadequados — cujo eixo não é a ampliação do acesso à escola, mas a melhoria das condições em que o ensino é ministrado. (*Idem*, p. 15. Grifo meu)

As observações sobre o assunto seguem adiante, mas o que se viu no trecho acima é suficientemente esclarecedor. É oportuno registrar que à “melhoria nas instalações escolares”, um “componente” ou “ação complementar”, seriam dirigidos os investimentos mais substanciais do Projeto, ou seja, cerca de US\$ 382.712 milhões, representando 51,95% dos recursos aplicados, enquanto à “capacitação de professores e diretores de escolas” estavam destinados US\$ 58.127 milhões, correspondentes a 7,90% dos recursos. É curioso que essas sejam as ênfases financeiras do Projeto num momento em que a grande discussão nacional se orientava para a valorização do magistério, a exemplo do acordo firmado na Conferência Nacional de Educação para Todos, que veio a concretizar-se no Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (Pacto), assinado em 19 de outubro de 1994.

Essas considerações permitem perceber que, se há sintonias temáticas nos diferentes fóruns de concepção da política educacional, também há desconpassos. As negociações de recursos junto aos organismos internacionais muitas vezes envolvem prioridades que não consideram as políticas em curso dos países contratantes dos empréstimos. Aprofundar as interfaces entre políticas e projetos é uma tarefa que a pesquisa educacional começa a fazer, mas ainda tem muito por aprofundar.

A partir de 1995, o Projeto Nordeste passa a receber tratamento prioritário por parte do governo federal e dos Estados da região. Segundo documento informativo do Ministério da Educação, elaborado em 1997, até sua conclusão, em 1998, terão sido aplicados cerca de R\$ 800 milhões na Educação Básica do Nordeste. É oportuno lembrar, todavia, que os investimentos deste projeto não se dirigem apenas à região. Com os recursos do Subprojeto Nacional, várias iniciativas importantes foram realizadas. Até 1996, foram apoiadas ações de órgãos do MEC, como:

I Avaliação Educacional. Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) — ciclos de 1993 e 1995. Integração a projetos internacionais de avaliação educacional.

- 2 Realização do Censo do Professor nos Estados do Nordeste e no Pará.
- 3 Modernização do Censo Educacional. Desenvolvimento e implantação dos módulos nacional e estadual do Sistema Integrado de Informações Educacionais (Sied).
- 4 Sistema de Cadastramento, Avaliação e Disseminação de Inovações Educacionais.
- 5 Organização de banco de dados e realização de estudos sobre inovações educacionais pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep).
- 6 Informatização do MEC e das Delegacias do Ministério nos Estados. Aquisição de três mil microcomputadores e periféricos para a sede do MEC em Brasília e para as Delegacias do Ministério nos Estados. (MEC. Projeto Nordeste, 1997)

Um amplo inventário de outras iniciativas foi previsto para 1997, a exemplo do Saeb/97 e de aquisição de novos equipamentos (*kits* tecnológicos) para a TV Escola. As ações enumeradas evidenciam que toda a estratégia de modernização gerencial e de criação do Sistema Integrado de Informações Educacionais (Sied), bem como um amplo espectro de iniciativas na área de avaliação, estão sendo financiadas com recursos do Projeto Nordeste. Na verdade, a mediação do governo federal em todo o processo de negociação e condução do Projeto Nordeste é algo complexo, que demandaria maior aprofundamento.

Na prática, o projeto apresenta contradições no âmbito dos Estados da região. Em primeiro lugar, os governos que negociam os recursos do Projeto não são os mesmos que os executam. Há, então, uma zona de descompasso entre as prioridades estabelecidas por uns e outros. De outro, há uma orientação geral do Banco Mundial e de Brasília que pressiona no sentido de uma execução comum e em tempo hábil. As secretarias estaduais, então, procuram organizar-se para gastar os recursos, o que nem sempre é fácil. As regras do banco, como de qualquer agência de financiamento internacional, são rigorosas e não comportam a flexibilidade que muitas vezes a prática impõe. Assim, por exemplo, no que se refere à recuperação, ampliação e construção de obras escolares, o tempo entre o planejamento e as necessidades concretas do sistema escolar nem sempre caminham em sintonia.

Diante das dificuldades enfrentadas entre o planejamento e a execução do projeto, é comum identificar nas secretarias um certo sentimento de que esta é uma espécie de dinheiro maldito: difícil de gastar e, mais ainda, de aplicar nas prioridades dos governos. Face

a um quadro de carência praticamente absoluta de recursos, porém, o projeto acaba sendo a única fonte capaz de ir além da pobre administração cotidiana do sistema. Por outro lado, iniciativas interessantes têm sido desenvolvidas com recursos do projeto, a exemplo do Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais (PPO), desenvolvido em cooperação com a Undime e o Unicef, que resultou em um amplo conjunto de estudos, cujos resultados foram apresentados sob a forma de relatórios de pesquisa,¹⁸ traduzidos em recomendações de política educacional, apresentadas no documento *Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste*. Esses mesmos estudos foram resumidos em linguagem acessível em um *kit* de documentos, *Lições & práticas* — 1 a 13, que foram divulgados em eventos promovidos pelo Projeto e em atividades de capacitação. Outra iniciativa marcante foi o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem) iniciado em 1997, que tem capacitado secretários municipais de educação visando à aplicação da nova legislação federal, incluindo a implantação da sistemática de aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e outras prioridades da gestão educacional. O Prasem prossegue, agora com recursos do Fundescola, a nova iniciativa brasileira apoiada com recursos do Banco Mundial.

A discussão em torno de aspectos da trajetória do Projeto Nordeste permite perceber que os acordos firmados com o Banco Mundial têm um peso significativo nas políticas desenvolvidas na região. Até que ponto a estratégia resultará em um real aprimoramento do sistema escolar na região, ainda é cedo para afirmar. Uma primeira aproximação, todavia, permite perceber que o custo efetivo de tais empréstimos é bastante elevado, considerando a rigidez das regras do jogo impostas pelo banco, as dificuldades encontradas para aplicá-las e a pequena margem de autonomia dos Estados. Por outro lado, parece um tanto fora de lugar que um projeto destinado à mais pobre região do país financie um sofisticado processo de modernização gerencial e um complexo sistema de avaliação como o Saeb. Finalmente, a coordenação via MEC, a despeito de unidades executoras estaduais, impõe uma série de mecanismos de intermediação que nem sempre facilitam a condução do projeto.

¹⁸ Até 1999, o MEC havia publicado diversos desses estudos. Conferir, a propósito: Vieira [et al.], 1999.

Como já se observou, antes mesmo da conclusão do Projeto Nordeste, o governo brasileiro negociou novos recursos junto ao Banco Mundial para realizar o “Programa Federal Fundescola”, o qual se configura como “a maior atividade financiada pelo Banco Mundial na área de educação, totalizando investimentos de US\$ 1,3 bilhões em 6 anos.” (Banco Mundial, 1999) Concebido através de uma nova estratégia, o Fundescola está mais orientado para uma ação junto aos municípios de zonas metropolitanas, constituindo importante elemento na estratégia de descentralização.¹⁹

2 Unicef

De natureza distinta do Banco Mundial em termos de objetivos, métodos e organização, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) também é uma instituição que nasce no contexto do pós-guerra, voltando-se para uma atuação específica na área de educação e saúde de crianças, adolescentes e mães em 121 países em desenvolvimento. Seu orçamento é constituído de contribuições voluntárias governamentais, intergovernamentais, não-governamentais e de particulares. Parte de seus recursos advém da receita resultante de venda de cartões e brindes de Natal e de campanhas promovidas pelos meios de comunicação. No Brasil essas campanhas são realizadas anualmente, através do programa Criança Esperança.

O título do programa de cooperação assinado entre o governo brasileiro e o Unicef é “Criança, Prioridade Nacional”. A cooperação técnica e financeira desta agência está voltada para o combate a “todas as formas de violência — fome, doença, morte prematura, abusos físicos e falta de oportunidades de educação básica e de uma vida digna — que atingem a criança, o adolescente e a mulher, particularmente os 35 milhões de brasileiros com menos de 18 anos de idade que vivem em situação de pobreza.” (Unicef, s.d.)

O programa do Unicef no Brasil é concebido através de um planejamento de longo prazo, o último do qual estabeleceu as orientações de sua atuação no país, para um período de sete anos (1994-2000): o Master Plan of Operations (MPO) para o Country Programme (Unicef, 1993). Nele são estabelecidos objetivos, estraté-

¹⁹ Para maiores esclarecimentos sobre os projetos de educação do Banco Mundial no Brasil, ver: Gráfico 1.

gias e projetos para cinco áreas específicas, quais sejam: 1) Promoção de direitos das crianças e prevenções de riscos; 2) Desenvolvimento da educação infantil e da educação básica; 3) Saúde e nutrição; 4) Meio ambiente e desenvolvimento sustentável da criança; e 5) Apoio a políticas sociais.

Quatro linhas de ação orientam a cooperação do Unicef no âmbito do MPO; são elas, 1) Mobilização social e *advocacy*;²⁰ 2) Monitoramento dos indicadores de educação; 3) Registro e disseminação de experiências bem-sucedidas; e 4) Apoio a programas e projetos educacionais.

O planejamento para a área de educação é feito de acordo com esses parâmetros gerais da organização, ou seja, enquadra-se dentro dos quatro eixos de atuação acima referidos. A atenção maior do Unicef à educação escolar inscreve-se no âmbito das iniciativas relativas à Conferência de Jontien, do qual este foi um dos patrocinadores. Assim, é a partir dos anos 1990 que suas prioridades no campo do acesso, permanência e sucesso escolar fazem-se explicitar.

Uma das marcas do Unicef tem sido o apoio a pequenos projetos, a maioria dos quais de iniciativa comunitária. Assim, não é uma tarefa simples extrair grandes linhas de atuação de um amplo conjunto de iniciativas.²¹ Observa-se, contudo, que nos últimos anos os investimentos em educação tiveram um grande impulso. De um total de US\$ 583,1 mil em 1991, passou-se a US\$ 4.821,1 milhões em 1997, totalizando no período um volume de US\$ 17.345,3 milhões. Uma média global de 20,7% dos fundos do Unicef Brasil foram destinados ao Programa de Educação. A maioria desses recursos em 1997 foram resultantes da campanha "Criança Esperança" e de fundos do setor privado (Unicef, 1997, p. 33 e 34). Comparando-se aos investimentos do Banco Mundial, os recursos financeiros do Unicef parecem irrisórios. Na verdade, não é a dimensão financeira que imprime o tom da atuação deste organismo, mas a dimensão estratégica das ações desenvolvidas, de modo particular na área de registro de experiências e de mobilização social. Outro aspecto a se

20 Segundo a terminologia adotada pelo Unicef, o *advocacy* refere-se a "processo de sensibilização, motivação e convencimento de interlocutores políticos e tomadores de decisão em torno a compromissos, a fim de melhorar o desenho e a implementação de políticas públicas dirigidas à infância" (Unicef, 1997b, p. 4).

21 Para maiores esclarecimentos sobre a atuação do Unicef na área de educação no período 1994-1997, conferir: Unicef (1997a).

destacar no trabalho do Unicef é a qualidade de seus recursos humanos, que atuam como agentes a serviço de uma causa.

A área de publicações é um dos pontos fortes do Unicef. É justamente aí que seu compromisso com a educação escolar começa a tornar-se mais claro, a partir da publicação do estudo: *A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros*, com 15 volumes e 1 documento síntese, dando conta de experiências municipais bem sucedidas em educação (Souza e Silva *et. al.* 1993). O registro de tais experiências foi feito em 1992. Sua repercussão foi de tal ordem que foram feitas sucessivas reimpressões do estudo. Em 1997 voltou-se a pesquisar alguns dos mesmos municípios incluídos na amostra de 1992, acrescentando-se outros. Este trabalho ainda não foi publicado, mas deverá trazer significativa contribuição à compreensão do processo de descentralização em curso no país.

Outro estudo importante realizado com o apoio do Unicef foi o projeto Raízes e Asas (Cenpec, 1994), que registra as experiências de 16 escolas brasileiras e apresenta um conjunto de cadernos sobre temas a serem trabalhados pela escola e pelo professor. Com uma tiragem inicial de dez mil exemplares, em 1995 foi feita uma reimpressão de 20 mil exemplares. Esse material, distribuído através de secretarias de educação, tem sido largamente utilizado em ações de capacitação. Há uma série de outras iniciativas na área de registros, que podem ser melhor analisadas a partir de recente documento de avaliação do Unicef na área de educação (Unicef, 1997, p. 28-29).

A mobilização social e *advocacy* é uma área tão ou mais importante que o registro e disseminação de experiências bem sucedidas. Orienta-se pelo apoio e investimento a atividades de mobilização dos seguintes atores sociais: sindicatos; ONGs; setor privado e fundações; mídia; e jovens. No período 1994-1997 são registradas 34 diferentes iniciativas na área de mobilização (*Idem*, p. 23-26). A experiência do Unicef na área tem-se traduzido, inclusive, em assessoria técnica ao próprio governo federal em suas campanhas de mobilização pela educação.

As considerações sobre o Unicef indicam que sua atuação tem sido importante nas áreas a que se propõe atingir. A organização viveu amplo processo de avaliação de seu trabalho no Brasil ao final de 1997, incluindo um expressivo contingente de consultores externos e entrevistas com contrapartes envolvidas nos seus projetos. Os resultados desse processo indicam que sua contribuição é estratégica na conquista de direitos e na busca de melho-

res condições de vida para crianças, adolescente e mães de baixa renda no país.

Cooperação ou intervenção?

Como observado ao início deste ensaio, são muitas as frentes de articulação e cooperação internacional que se estabelecem nos anos recentes. De fato, há um agenda que se firma num cenário mais amplo, donde o Brasil recebe influências que se expressam nas tendências de política educacional no país. Nesse contexto, é importante compreender que o grau de influência dessas diferentes frentes não é o mesmo. Assim, uma coisa é firmar compromissos globais para a educação, como se fez em tantos eventos internacionais e regionais desde 1989. Outra coisa é alocar recursos para o desenvolvimento de projetos, como fazem as agências internacionais, de modo particular o Banco Mundial.

Em face do quadro delineado, a pergunta que se coloca é a seguinte: em que medida essas influências traduzem perspectivas de cooperação ou intervenção? Na verdade, por contraditória que pareça, a análise do amplo conjunto de iniciativas aqui examinadas fornece elementos para supor que estejamos atravessando um processo onde existe uma articulação mútua entre cooperação e intervenção. Ou seja, seria simplista supor que um organismo internacional dita as regras do jogo de fora e o país simplesmente as acata sem restrições. As coisas não se passam exatamente assim; mais oportuno seria, talvez, observar que há uma sintonia entre esses organismos e os governos, acentuada pela globalização das agendas educacionais.

No que se refere aos processos de negociação, como aqueles desenvolvidos com o Banco Mundial, estes são extremamente complexos e, por vezes, envolvem anos de maturação. Nem todos os "parceiros" envolvidos evidenciam uma preocupação com a transparência em torno das negociações que são desenvolvidas, processo que tende a mudar com a presença de páginas informativas na Internet e outros mecanismos de divulgação. Na medida em que muitas dessas negociações sejam feitas a portas fechadas e que a informação acerca do andamento dos projetos muitas vezes se circunscreva a alguns setores das secretarias envolvidas, a consequência natural é a instalação de um certo clima de desconfiança. Por outro lado, é inegável que as políticas em busca de projetos caiam

como uma luva num contexto de pobreza de recursos. Num contexto democrático, tais projetos deveriam passar pelo crivo da análise externa. Se as políticas são conseqüentes, as organizações não têm porque temer a avaliação. Contraditoriamente, todavia, não é isto que se vê. Financia-se a avaliação do sistema educacional brasileiro, mas não se busca a avaliação das iniciativas em andamento. Os procedimentos técnicos exigidos pelos organismos internacionais são complexos e, num contexto de esvaziamento do setor público brasileiro, tendem a ficar nas mãos de pequenos grupos de especialistas, e isto é preocupante. Não se pode esquecer que ao financiamento a projetos nacionais correspondem pesadas contrapartidas em termos de ajustes macroestruturais pelos quais o país e sua população têm pago um preço excessivamente alto.

Finalmente, há que se perceber que num cenário de globalização das agendas educacionais é praticamente impossível deter as ondas que chegam ao país através de novas-velhas prioridades das quais a descentralização é um exemplo, assim como a gestão e a descoberta do papel dos atores na execução e financiamento das políticas, agora, mais e mais focalizadas. Por entre as brumas desse cenário tão amplo, movem-se embaçadas as perspectivas da educação como um direito universal de todos.

Quadro I — Declaração Mundial sobre Educação para Todos

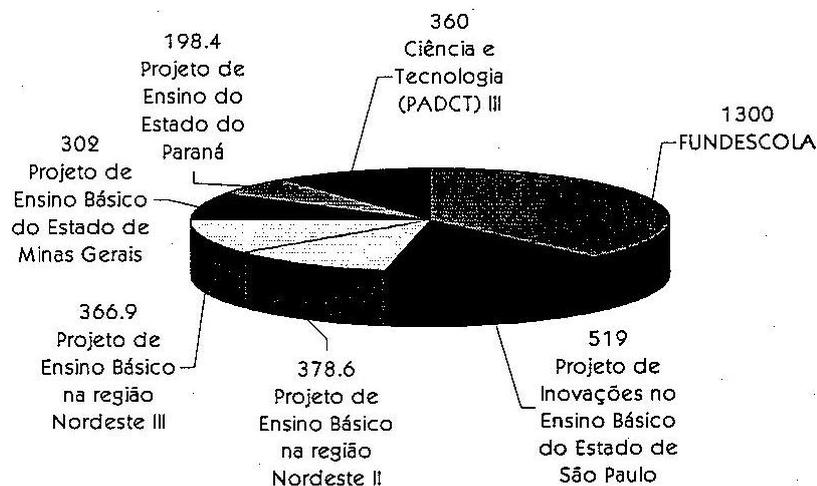
Educação para Todos	Artigo
Objetivos Uma visão abrangente e um compromisso renovado	1 Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem
	2 Expandir o enfoque
	3 Universalizar o acesso à educação e promover a
	4 equidade
	5 Concentrar a atenção na aprendizagem
	6 Ampliar os meios e o raio de ação da educação
	7 básica Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem Fortalecer as alianças
Os requisitos	8 Desenvolver uma política contextualizada de apoio
	9 Mobilizar os recursos
	10 Fortalecer a solidariedade internacional

Quadro II — Plano de Ação para satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem Ações Prioritárias e Nível Nacional, Regional e Mundial

1. Nível nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar necessidades e planejar ações; • Desenvolver um contexto político favorável; • Definir políticas para a melhoria da educação básica; • Aperfeiçoar capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas; • Mobilizar canais de informação e comunicação; • Estruturar alianças e obilizar recursos.
2. Nível regional (continental, subcontinental e intercontinental)	<p>2.1. Intercambiar informações, experiências e competências;</p> <p>2.2. Empreender atividades conjuntas.</p>
3. Nível mundial	<p>3.1. Cooperar no contexto internacional;</p> <p>3.2. Fortalecer as capacidades nacionais;</p> <p>3.3. Prestar apoio contínuo e de longo prazo às ações nacionais e regionais (continentais, subcontinentais e intercontinentais)</p> <p>3.4. Consultas acerca de questões políticas.</p>

Gráfico I — Investimentos do Banco Mundial no Brasil

PROJETOS DE EDUCAÇÃO (em milhões de US\$)



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Márcia Ângela. "Sistemas universitários na América Latina e as orientações políticas de agências internacionais". **I Simpósio Internacional de Política e Administração da Educação**. Manaus, Anpae, jun. 1997 (mimeo).
- ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**. São Paulo, Cortez, 1982.
- BANCO Mundial. **O Banco Mundial e a educação no Brasil**. Brasília, 1999.
- BASBAUM, Leôncio. **História sincera da República — de 1889 a 1930**. 5. ed. São Paulo, Alfa-Ômega, 1986.
- BRASIL. MEC. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, 1993.
- _____. Projeto Nordeste. **O Nordeste está despertando para a educação**. mar. 1997.
- _____. Banco Mundial. Unicef. **Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste**. Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. Brasília, 1997.
- _____. SEF. **Projeto de educação básica para o Nordeste — documento básico**. Brasília, 1994.
- _____. Presidente. **Diretrizes de ação governamental**. Brasília, Seplan/Ministério da Fazenda, 1993.
- CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional no projeto nordeste: discursos, embates e práticas**. Natal, s. n., 1997.
- CENPEC. **Raízes e asas — apresentando**. Centro de Pesquisas para Educação e Cultura. São Paulo, Cenpec, 1994.
- _____. **Raízes e asas — qualidade para todos: o caminho de cada escola**. Centro de Pesquisas para Educação e Cultura. São Paulo, Cenpec, 1994.
- CEPAL. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago, Unesco, 1992.
- CEPAL. UNESCO. **Educación e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade**. Brasília, Ipea/Cepal/Inep, 1995.
- CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformanda — o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.
- MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo, Cortez, 1993.
- NACIONES Unidas. CEPAL. **Focalización y pobreza**. Cuadernos de la Cepal. 71. Santiago, 1995.
- PAIVA, Vanilda (org.). **Transformação produtiva e equidade: a questão do ensino básico**. São Paulo, Papirus, 1994.

- SOUZA E SILVA, Maria Alice Setúbal... [et.al.] **A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros** — documento síntese. Série Educação e Desenvolvimento Municipal. Unicef/Cenpec, 1993.
- UNESCO. **Informe final Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educaión en América Latina y el Caribe/Séptima Reunión de Ministros de Educaión de América Latina y el Caribe.** Kingston, Jamaica, 13-17 maio 1996. Santiago, Unesco/Orealc, 1996.
- _____. **Master Plan of Operations.** UNICEF BRAZIL, Country Programme - 1994-2000. "Children and Adolescents: Right to have Rights"— Draft. Brasília, nov. 1993 (mimeogr.).
- _____. **Mid-Term Review - Brasil.** Avaliação das Áreas - Educação. Brasília, 1997a (mimeogr.).
- _____. **Roteiro metodológico para a avaliação e apresentação dos resultados dos projetos a serem incluídos na Mid-Term Review (MTR).** Brasília, 1997b (mimeogr.).
- _____. Unicef no Brasil. s.d.
- UNITED Nations. **Children and Development in the 1990s:** a Unicef sourcebook on the occasion of the World Summit for Children. New York, United Nations, 1990.
- VIEIRA, Sofia Lerche. **O (dis)curso da (re)forma universitária.** Fortaleza, Edições UFC, 1982.
- _____. **Planejamento e política educacional:** o fio e a trama. Caderno de textos geradores para a Prova Didática de Concurso par Professor Titular em Educação. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, mai. 1998a.
- _____. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995).** Fortaleza, Uece. Tese de professor titular. 1998b.
- VIEIRA, Sofia Lerche [et al.]. **Educação, escola e comunidade:** um estudo piloto no estado do Ceará. Brasília, Projeto Nordeste, 1999.
- WARDE, Mirian Jorge. "Políticas internacionais para a educação". **Tempo e presença,** Rio de Janeiro, n. 275, ano 15, nov.-dez. 1993, p. 11-13.

REFORMA DO ENSINO MÉDIO: LIÇÕES QUE VÊM DA ESPANHA?¹

Dagmar M. L. Zibas²

Nas últimas quatro décadas, as diferentes reformas da nossa escola média têm representado, principalmente, tentativas de suprimir, superar e/ou escamotear a contradição social básica que recai sobre esse nível de ensino. Ou seja, os diferentes projetos, que se sucedem desde os anos 1960, têm, entre outros, o objetivo, nem sempre explícito, de elidir a evidência de que é no nível pós-fundamental que o destino social do aluno — destino esse determinado, na maior parte dos casos, por sua origem familiar — incide mais fortemente sobre a escola. Tal incidência põe a nu a fragilidade da educação para desempenhar a tarefa que freqüentemente lhe é atribuída: a de superar as desigualdades da estrutura social.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1961, consagrou o princípio da equivalência entre os cursos propedêuticos e técnicos no que concerne ao direito de prosseguimento dos estudos em nível superior. Esta era uma reivindicação popular desde os anos 1940, que foi paulatinamente absorvida pela legislação até a sua inclusão definitiva e plena na LDB de 1961. No entanto, essa

1 Os dados sobre a reforma espanhola, discutidos neste artigo, foram coletados por meio de pesquisa, financiada pela Fapesp, desenvolvida pela autora em Madri, em setembro/outubro de 1998, junto à Universidad Nacional de Educación a Distancia (Uned).

2 Doutora em Educação pela USP e pesquisadora-sênior da Fundação Carlos Chagas. E-mail: dzibas@fcc.org.br

normatização não foi suficiente para diminuir a diferença de *status* (e, na maior parte das vezes, de qualidade) entre os dois ramos de ensino.

A profissionalização compulsória, introduzida pela Lei 5.692, de 1971, e já exaustivamente analisada e criticada em todos os seus pressupostos e conseqüências, também pode ser caracterizada como tentativa de conferir, ao então chamado segundo grau, uma unidade que superasse a fratura social inerente ao conjunto de seus alunos. O anunciado fracasso dessa proposta, derrubada por lei de 1982, devolveu formalmente a escola média ao terreno nebuloso da falta de identidade, só agora sacudido pela reforma recentemente aprovada (Decreto 2.208 de 17/4/1997, que regulamenta o parágrafo 2º do Artigo 36 e os Artigos 39 a 42 da Lei 9.394 de 20/12/1996).

Ao definir o ensino médio como continuação do ensino fundamental e ao “depurá-lo” de qualquer ambição no sentido de formar o técnico-profissional, a nova legislação pretende contornar de forma hábil a contradição social básica que vimos discutindo. Em um contexto social ideal, uma estrutura escolar única até os 17-18 anos poderia ser considerada muito progressista, pois todos teriam as mesmas oportunidades educativas. Em nossa realidade, no entanto, o sistema torna-se perverso ao ignorar as dificuldades quase insuperáveis colocadas diante do aluno-trabalhador, o qual, para obter o título de técnico de nível médio, deve agora freqüentar — concomitante ou seqüencialmente — dois cursos diferentes.

Não é privilégio do Brasil a adoção de proposições legais que visem dar identidade estrutural única a um nível de ensino que abriga destinos sociais diversos, destinos esses definidos, em geral, por distintas origens de classe. As reformas de vários sistemas europeus, nas décadas de 1980 e 1990, tiveram, entre outros, o objetivo de lidar com esse problema. É de prever, no entanto, que quanto menos desigual a sociedade, mais fácil será alongar a escolaridade única.³

3 O Estados Unidos são exceção a esse respeito. A conhecida desigualdade social lá existente é contornada pela *high school* obrigatória (até os 17-18 anos) que confere um certificado único, não dando margem à discussão sobre a estrutura do sistema educacional. No entanto, como já bem mostrou Henry Giroux, a escola americana tem recursos intra-institucionais que podem mais facilmente escamotear as diferenças sociais. O largo uso de disciplinas optativas pode fazer com que “os jovens da classe trabalhadora sejam ‘aconselhados’ a escolher Artes Industriais, enquanto seus colegas da classe média assistem aula de Química Avançada.” (Giroux, 1987, p.73)

Na Espanha, a Lei Orgânica de Ordenação Geral do Sistema Educativo (Logse), que entrou em vigor em 1990, reestruturou todo o sistema e é considerada um grande avanço democrático, principalmente por estender a escolaridade obrigatória até os 16 anos.⁴ O professor Jose Gimeno Sacristán, em palestra na PUCC/SP (Sacristán, 1997), alertava para o fato de que a mais inovadora face da reforma espanhola estava precisamente nesse prolongamento da estrutura escolar única e não, como insistiam alguns de seus interlocutores brasileiros, na inovação curricular.

Um exame mais detido da reforma espanhola mostra que o extremo cuidado no processo de sua discussão e implementação⁵ não tem impedido o surgimento de várias formas de resistência. Um exemplo nesse sentido vem de uma parte dos professores do antigo *Bachillerato Unificado Polivalente* (BUP), os quais têm uma formação altamente especializada e considerada muito qualificada em suas respectivas disciplinas. No sistema anterior, a falta de formação pedagógica inicial desses professores não causava muitos problemas, uma vez que a clientela do BUP (alunos de 14-15 anos a 16-17 anos) era muito selecionada. A extensão da escolaridade única até os 16 anos está obrigando esses profissionais a lidar com uma diversidade de alunos até há pouco desconhecida para eles e para a qual se dizem despreparados.

No entanto, a própria Logse já previa dificuldades para a adoção de um currículo único até os 16 anos. Além de algumas disciplinas optativas (que, na comunidade de Madri, ocupam duas horas semanais nos três primeiros anos do ensino secundário obrigatório, passando a seis horas no 4º ano), a reforma prevê que, aos alunos que se atrasarem no cumprimento do currículo básico⁶ e que não tenham respondido bem a programas de reforço educativo, será oferecida uma trajetória curricular alternativa, a qual, como é possí-

4 Até 1990, a educação obrigatória correspondia a oito anos de educação geral básica (dos 6-7 anos aos 13-14 anos de idade). A partir de 1990, o ensino primário ficou reduzido a 6 anos (de 6-7 anos a 11-12 anos de idade), acrescentando-se, porém, mais 4 anos de ensino secundário obrigatório (de 12-13 anos a 15-16 anos de idade).

5 A reforma foi longamente debatida por toda a sociedade e experiências diversas, constantemente avaliadas, foram feitas, desde 1984, até sua implementação em todo o sistema, em 1990.

6 Estão previstas apenas duas possibilidades de repetência durante os quatro anos do ensino secundário obrigatório.

vel verificar junto aos centros educacionais, é constituída, em grande parte, de disciplinas consideradas menos exigentes, tais como Artes, Artesanato, Esportes etc. Esses alunos, chamados de "diversificados", terão o mesmo certificado de conclusão que os demais, embora, evidentemente, com um valor social menor. Há, ainda, os denominados Programas de Garantia Social, destinados a jovens, em geral de 17 anos ou mais, que não conseguem superar sequer o currículo diversificado. Nesses programas, há uma formação profissional básica que pretende favorecer a integração do aluno em uma vida social ativa e que lhe possibilitará a continuação de estudos no nível de profissionalização de nível médio.

Na Espanha, todos os desvios do ramo principal do ensino secundário obrigatório são considerados exceções e espera-se que seja muito baixa a porcentagem de alunos submetidos a essas alternativas. Tais alternativas devem ser trilhadas apenas depois do fracasso do reforço educativo extraordinário que, segundo a lei, deve estar disponível nas escolas para os estudantes com dificuldades de aproveitamento. São consideradas um mal menor em um sistema em que inexistente a cultura da repetência, no qual a defasagem idade/série é mínima e em que se pretende que a progressão continuada não passe a significar promoção automática ou barateamento dos conteúdos.

Depois do ensino secundário obrigatório, o sistema espanhol, de acordo com a Logse, se bifurca.⁷ Há os ciclos de formação profissional de nível médio (organizados em módulos essencialmente técnico-profissionais) e o *bachillerato*. Este, em dois anos (dos 16-17 aos 18 anos), é preparatório, tanto para a universidade, quanto para a formação profissional de grau superior (não-universitária). Se optar pela formação profissional de nível médio, o jovem, ao completar os módulos formativos, não poderá pleitear ingresso na universidade. Tampouco terá acesso direto ao nível superior da formação profissional, embora, se tiver 20 anos ou mais, possa ingressar nesse nível técnico superior mediante a realização de provas especiais.

Essa breve descrição mostra-nos que nossa reforma do ensino técnico de nível médio aproxima-se do modelo espanhol, não só por sua organização por módulos exclusivamente técnico-

7 O novo sistema de formação profissional estará implantado totalmente apenas em 2000/2001. Até lá, convive com o modelo implementado em 1970 e que previa a formação profissional e acadêmica concomitante.

profissionalizantes, mas, principalmente, pelo seu afastamento da via de acesso à universidade, via essa constituída, no sistema espanhol, pelo *bachillerato* e, entre nós, pelo ensino médio. No entanto, na Espanha, já se prevê um esvaziamento do nível médio de formação profissional por seu caráter eminentemente terminal, embora tal terminalidade conceda o título de técnico de grau médio, ao qual se pode chegar aos 17-18 anos.

No Brasil, o sistema adotado pode parecer politicamente mais hábil, ao deixar sempre aberta a possibilidade de acesso a universidade por meio do título de técnico de grau médio. No entanto, como já comentado, a ruptura entre a formação geral e a profissional — ministradas em dois diferentes cursos, que podem, inclusive, estar alocados em instituições diversas — representa um ônus extraordinário para o aluno-trabalhador, colocando a formação de técnico de nível médio mais longe de seu alcance. A conseqüência pedagógica de tal ruptura, que deixa por conta exclusiva do aluno a integração de conteúdos científicos, de educação geral, e conteúdos técnicos, é um grande entrave adicional, ainda não suficientemente discutido pelos especialistas. Além disso, a possibilidade de cursar os módulos técnicos, sem necessidade de formação em educação geral e sem obtenção do título de grau médio, indica um barateamento da profissionalização e um descaso com a formação da cidadania, um dos objetivos do ensino médio.

Outro aspecto do sistema espanhol que vale a pena registrar, como termo de comparação com a nossa reforma, diz respeito à implantação do currículo organizado por áreas do conhecimento. Os institutos de ensino secundário (IES),* que contam com professores altamente especializados em disciplinas como História, Geografia, Química ou Física, têm lançado mão de alguns artifícios para contornar a prescrição curricular de organizar-se em torno de Ciências da Natureza e Ciências Sociais. Alguns exemplos foram levantados. Em um centro educacional madrileno, o diretor esclareceu que, embora a carga horária especificasse apenas espaço para “Ciências da Natureza”, dois professores dividiam informalmente as aulas entre Química e Física, conforme a especialização de cada um. A nota final do aluno é uma média entre as provas das duas distintas disciplinas. O boletim informativo de outra escola, distribuído aos

* Observe-se que nos demais textos referentes ao contexto brasileiro, a sigla IES corresponde a instituições de ensino superior (N. do E.)

alunos no início do ano letivo, esclarecia que o livro de texto adotado na área de Ciências Sociais, para o terceiro ano, tinha o título de “Geografia” (Editora Ecir), enquanto que para o quarto ano o livro tinha o título de “História” (Editora Teide), o que deixa clara a falta de integração entre as duas disciplinas.

Em que pesem todas as diferenças socioeconômicas e culturais entre Brasil e Espanha, as constatações acima podem ser úteis para termos uma melhor dimensão das dificuldades colocadas pela reforma curricular do ensino médio que está sendo implementada entre nós. Aqui, a proposta de currículo organizado em áreas do conhecimento encontrará a escola e o professor muito mais despreparados para sua adoção. Na Espanha, pode-se contar, quase sempre, com professores de alta especialização, dedicados a um só instituto, dispondo de carga horária que prevê largo tempo longe da classe, para trabalhos de equipe e preparação de aulas. Todavia, essas condições não têm sido suficientes para o bom funcionamento da nova estrutura curricular. Há, inclusive, objeções de caráter epistemológico, quando se advoga que a grande especialização científica da atualidade torna inviável a quebra das fronteiras entre as disciplinas. Sem entrarmos nessa polêmica epistemológica e mesmo reconhecendo o valor pedagógico da menor fragmentação do conhecimento a ser transmitido, é preciso notar que a falta de tempo, de preparo e, principalmente, o constante desfalque no quadro do magistério em vista da precariedade da carreira, são fatores que, entre nós, fragilizam a proposta de integração por áreas. Já foi dito que as novas diretrizes podem até servir de plataforma para a instituição de “megadisciplinas”, ministradas por um único professor polivalente, o que constituiria um enorme barateamento do currículo. O argumento de que a reforma está voltada para o século XXI, e não deve ser submetida a críticas conjunturais menores, tenta ignorar a realidade das escolas, sem que se vislumbre qualquer iniciativa para melhorar as condições de trabalho dos professores do ensino médio.

Entre os percalços e êxitos do modelo espanhol, há outros aspectos cujo exame pode ser útil para a discussão da nossa reforma e de seus desdobramentos. Um deles diz respeito ao fato, já mencionado, de dificuldades de professores, altamente especializados em suas disciplinas, de lidarem com a diversidade cultural do alunado que chega agora ao ensino secundário obrigatório na Espanha. Esses professores declaram que os cursos de treinamen-

to em serviço não têm sido suficientes para sanar a total ausência de uma formação pedagógica inicial sólida. Tal argumento pode ser relevante para informar uma discussão que começa a freqüentar nossa agenda educacional. Ou seja, o conhecido esvaziamento do magistério do ensino médio, principalmente na periferia dos grandes centros, tem gerado propostas no sentido de facilitar-se, cada vez mais, o exercício da profissão docente por parte de profissionais liberais tais como advogados, farmacêuticos, engenheiros etc. Para esses proponentes — em geral estabelecidos nos altos escalões do MEC ou de secretarias de Estados — o importante é a proficiência específica, sendo que a competência pedagógica pode ser adquirida facilmente por meio de treinamento em serviço. Esta visão desprofissionalizante da função docente também é veiculada pelo Banco Mundial (Lauglo, 1997). Nesse contexto, as dificuldades relatadas pelos professores espanhóis, altamente especializados em suas disciplinas, mas carentes de formação pedagógica mais sólida, devem ser consideradas.

Parece útil também anotar um exemplo espanhol de parceria escola/sociedade civil, uma vez que tais parcerias têm sido bastante valorizada entre nós. Na pesquisa já mencionada, foram ouvidos representantes de um *"Plan Comunitario"*. Trata-se de uma associação de bairro, voltada para problemas locais e que tem, ultimamente, feito parcerias com escolas da região no sentido de melhoria da qualidade do ensino. Um dos projetos relatados deve receber financiamento da União Européia e tratará de oferecer cursos de conteúdo ético e cívico para jovens com problemas de adaptação ao trabalho escolar. A valorização da oportunidade de influir no currículo, no entanto, não obscurece a crítica dos participantes a certos aspectos de sua intervenção na escola. As palavras de um entrevistado, transcritas abaixo, dão maior relêvo à face negativa da participação comunitária, que muitos discursos atuais tentam ignorar:

(...) trata-se de um remendo. Temos muita dificuldade de arrecadar os recursos necessários e iniciativas como esta são sempre pontuais. Os programas de reforço educativo deveriam ser mais ágeis, mais universalizados e vir sempre diretamente do governo. A obrigação para com a qualidade deve ser de todos, mas principalmente do governo. Se passarmos a assumir muitas responsabilidades, o Estado encolhe cada vez mais e fica só à mercê dos interesses dos ricos. No governo anterior havia maior compromisso com o social. Agora está-se tratando de investir menos na educação, embora o discurso seja muito bonito.

O financiamento público da escola privada é outro aspecto importante do sistema espanhol que deve ser analisado como subsídio para a discussão de novos caminhos para o nosso ensino médio. Sabe-se que, na Espanha, historicamente houve amplo domínio da Igreja Católica na educação, com subsídios generosos do Estado às escolas confessionais. A ampliação do sistema laico e estatal é recente, tendo sido incrementado principalmente depois do regime franquista. Mesmo assim, o financiamento público da rede particular, que abriga um terço das matrículas não universitárias, é hoje norma consagrada na Espanha, especialmente por influência da Igreja.

No Brasil, o extraordinário aumento de matrículas no ensino médio, nas redes estaduais, nos últimos cinco anos, tem embasado argumentos no sentido de que seria mais fácil e mais barato para o Estado financiar escolas particulares, ao invés de investir na expansão de suas redes.⁸ O Banco Mundial tem também, desde os anos 1980, defendido a tese de que o ensino médio privado no Brasil deveria ser financiado pelo Estado (Banco Mundial, 1989).

A pesquisa já mencionada registrou que, na Espanha, a principal crítica ao sistema de subsídios públicos à escola particular diz respeito à existência de brechas por meio das quais as escolas privadas podem rejeitar matrículas de alunos que julgam problemáticos. Essa informação foi obtida não somente junto a diretores das escolas públicas, mas também junto a dois inspetores do Ministério da Educação e a pais de associação de bairro. Os *scholars* Jose Gimeno Sacristán e Mariano Fernandez Enguita, também entrevistados durante a pesquisa, confirmam que são comuns estratégias da escola privada para recusar certo tipo de aluno. O professor Enguita ressalta que as escolas públicas também gostariam de fazer o mesmo, mas não conseguem, porque são melhor controladas pelos órgãos centrais. A partir dessa constatação, o professor Sacristán, na mesma entrevista, lembra que o financiamento público de escolas privadas baseia-se no argumento de que deve haver liberdade de mercado, de forma que os pais possam escolher a educação que desejam para os filhos. Em aguda crítica a esse pressuposto, salienta que

(...) embora, a partir de uma política conservadora se diga que está-se aumentando a liberdade dos pais para eleger a educação dos filhos, o

8 A esse respeito, ver artigo de Izalci Lucas Ferreira, presidente do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal, na *Folha de S. Paulo* de 24/2/1997. No mesmo jornal, em 12/1/1998, José Zinder, presidente da Federação Interestadual das Escolas Particulares, defende as mesmas teses privatistas.

que realmente aumenta é a capacidade das escolas de escolher os estudantes e os pais... As táticas de mercado baseiam-se na existência de desigualdades e elas mesmas as fomentam. O mercado não é igualmente livre para todos, mas é especialmente desfavorável para aqueles com menor capacidade de participar dele. As práticas neoliberais estão aumentando as diferenças econômicas e o fazem também em educação. (Zibas, 1999)

Ainda quanto ao discurso da melhor qualidade do ensino privado, em comparação ao público, Sacristán, na mesma entrevista, salienta o seguinte:

Dizer que o ensino privado é de maior qualidade do que o público, tomando como referência o rendimento escolar, é dizer que os estudantes das escolas públicas pertencem a níveis socioeconômicos mais baixos. Nada mais. As diferenças de resultados médios entre escolas públicas e privadas denunciam diferenças sociais entre a clientela que procura um ou outro tipo. Quando se homogeneizam amostras de estudantes segundo sua procedência familiar, os alunos dos centros públicos obtêm resultados iguais, inclusive até melhores, do que os das escolas privadas, como tem sido demonstrado. Um exemplo nesse sentido é a avaliação realizada pelo Ministério de Educação com utilização de provas externas e recentemente publicada. Nessa avaliação, ficou demonstrado que na etapa dos 12 aos 16 anos, os estudantes do ensino público são melhores que os dos centros privados. (Zibas, 1999).

No Brasil, evidências como essas enfatizadas pelo professor Sacristán são, em geral, omitidas pelos defensores do financiamento público da escola particular.

Além dos aspectos até aqui discutidos da reforma espanhola, parece produtivo recuperar, entre os dados da pesquisa realizada, um rol de características de algumas das escolas estudadas, uma vez que as diferenças institucionais anotadas podem ser relacionadas com maior ou menor abertura para a implementação dos aspectos democratizantes da reforma.

Entre as sete escolas públicas visitadas,⁹ três puderam ser claramente alocadas em extremos de um espectro que varia entre “resistência aos aspectos democratizantes da reforma” e “adesão mui-

9 Não foi possível, nos dois meses disponíveis para a pesquisa em Madri, conseguir visita a qualquer escola particular financiada com recursos públicos. A abertura das escolas públicas à pesquisa, ao contrário, foi muito facilitada. A mesma dificuldade de pesquisa junto a escolas particulares tem sido notada no Brasil. (Zibas, 1995; Brandão, 1985)

to clara à reforma". A descrição de algumas características dessas escolas pode ser útil como subsídio para a discussão, entre nós, da importância das condições institucionais ou da cultura da escola para a introdução de inovações no sistema. O quadro levantado das três escolas paulistas delinea-se da seguinte forma:

Escola A: Resistência aos aspectos democratizantes da reforma

Trata-se de escola situada em bairro de classe média alta e que atendia, principalmente, filhos de famílias desse estrato. Em entrevista, o diretor descreveu a dificuldade de professores altamente qualificados em suas disciplinas, como, por exemplo, os professores de letras clássicas, em lidar com a diversidade cultural que agora chega não somente ao ensino secundário obrigatório, mas, inclusive, aos níveis superiores (não obrigatórios) da educação média. Em suas palavras: "Para o professor de Latim, não é possível, em algumas turmas, dar leitura e tradução de Cícero, como está acostumado. Tem que dar aulas com audiovisual sobre Roma e ficar por aí."

Nessa mesma escola, no ano letivo 1997/1998, havia funcionado uma turma com alunos "diversificados" (ou seja, alunos que não conseguiam acompanhar o currículo normal no curso secundário obrigatório). Na avaliação do diretor, essa sistemática não funcionou e no ano letivo 1998/1999 não haveria mais esse recurso. Em tais casos, o aluno que ficar atrasado no currículo não terá o certificado de conclusão do ensino secundário obrigatório e deverá ser encaminhado aos cursos de Garantia Social.

Houve ainda, por parte desse interlocutor, informação de que havia dois alunos estrangeiros que não conseguiam acompanhar o curso, principalmente pela dificuldade da língua. Indagado se não seria o caso de aulas de reforço educativo para Espanhol, o diretor afirmou que não estava planejado esse tipo de ação e que, provavelmente, os alunos saíam da escola antes do final do ano.

Um professor entrevistado foi muito claro em criticar a escolaridade única até os 16 anos, argumentando que muitos alunos, depois dos 14 anos, já não estavam interessados nos estudos, sendo que esses deveriam ser, de imediato, encaminhados a cursos profissionais terminais.

Um dos inspetores do Ministério da Educação entrevistados mencionou, espontaneamente, a escola em questão como um núcleo elitista, contra a qual já havia reclamações de pais. Estava certo

de que medidas tomadas pela administração central eliminaria, em breve, a resistência desse centro às inovações democratizantes.

Escolas B e C: Adesão à reforma

A escola B está localizada em uma região muito parecida com aquela onde se situa a escola A. No entanto, ao contrário do que foi registrado no primeiro caso, aqui foi possível notar entusiasmo do diretor e de professores no que diz respeito às inovações introduzidas pela legislação de 1990. O boletim informativo da instituição já deixa claro que seu alunado não é homogêneo. Diz esse texto:

O Instituto é um centro público que pretende identificar-se com o meio social a que pertencem seus alunos: urbano, de procedência geográfica ampla, diversidade racial, ideológica e religiosa, constituído, em linhas gerais, por duas camadas sociais distintas, uma de nível médio-alto, integrada por famílias com profissionais liberais e outra de nível econômico mais modesto, integrado por famílias de operários, em sua maior parte imigrantes de outras regiões do país ou mesmo de outros países. (Boletim Informativo, p. 14).

Esta aceitação formal da diversidade, principalmente cultural e econômica, reflete-se em ações do seguinte tipo: diversos projetos de reforço educativo, opções de currículo diversificado para alunos que não reagem bem às aulas de reforço, curso noturno para alunos maiores de 16 anos. Nesse Instituto, embora ainda os professores se queixassem da sua falta de formação inicial em pedagogia para enfrentar a heterogeneidade da clientela, não foram registradas críticas à escola de estrutura única até os 16 anos. Nesse sentido, as críticas eram construtivas, acompanhadas de argumentos para uma mudança radical na formação de professores na universidade.

Na escola C, o entusiasmo no que diz respeito à reforma também pôde ser registrado. Trata-se de um centro tradicionalmente dedicado à formação profissional. Com a reforma, ampliou o alunado, não somente com curso secundário obrigatório, mas também *bachillerato*, além dos dois níveis de formação profissional, média e superior. Os professores contatados pareciam orgulhosos do amplo espectro dos cursos oferecidos, da ótima estrutura institucional — adequada à diversidade das opções oferecidas — e do novo *status* da escola, agora reconhecida não somente como técnico-profissionalizante, mas também como competente para preparar alunos para a universidade. Os professores entre-

vistados foram categóricos ao reconhecer na Logse uma legislação muito avançada, que abriu a escolaridade de nível superior a uma população que tinha dificuldade em continuar os estudos depois dos 14 anos.

Essa breve descrição de algumas características das escolas A, B e C atesta, uma vez mais, a importância de levar-se em conta as condições concretas da escola e a cultura específica de cada instituição no processo de implementação de reformas sistêmicas.

Já foi mencionado, neste artigo, o extremo cuidado na elaboração da reforma espanhola e na adoção das inovações. Foi um longo processo de amplas discussões entre os órgãos oficiais, sindicatos docentes, universidades e sociedade civil. Durante alguns anos, houve introdução parcial das inovações, constantemente avaliadas. Se, em tal contexto, como registramos, há ainda resistências a serem vencidas, pode-se facilmente inferir o que pode acontecer com a atual reforma do nosso ensino médio, tendo em vista o processo centralizado de sua gestação e implementação. Ou seja, no caso brasileiro, a discussão da reforma, levada a cabo em diversos fóruns, não alterou em nada o principal núcleo da proposta. Este permaneceu o mesmo, desde sua primeira apresentação até sua transformação em legislação mandatória. As diversas críticas e sugestões foram estrategicamente ignoradas ou rebatidas com argumentos de autoridade. Nesse cenário, o que esperar da legislação reformadora? Os êxitos e as dificuldades do modelo espanhol parecem dar-nos pistas importantes para compreender os desdobramentos das inovações aqui introduzidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. *Issues in Brazilian Secondary Education, 1989* (mimeo). (Report n.7723BR. Latin American and Caribbean Regional Office).
- BRANDÃO, Zaia. Qualidade de ensino: características adstritas às escolas particulares? In: Cunha, Luiz Antonio (org.). *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez, 1985.
- GIROUX, Henry. *Escola crítica e política cultural*. São Paulo, Cortez, 1987.
- LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, mar. 1997, p. 37-48.

SACRISTÁN, Jose Gimeno. Reformas educativas y reformas del currículo. Anotaciones a partir de la experiencia española. In: Warde, Mirian Jorge (org.). **Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas**. São Paulo, PUC, 1998.

ZIBAS, Dagmar M. L. **A escola pública e a escola privada** diante das propostas de modernização do ensino médio. São Paulo, 1995. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo.

_____. Alguns aspectos da reforma espanhola na visão dos professores Mariano F. Enguita e Jose Gimeno Sacristán. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 108, p. 233-248, 1999.

POLÍTICA EDUCACIONAL NOS ANOS 1990: EDUCAÇÃO BÁSICA E EMPREGABILIDADE

*Dalila Andrade Oliveira*¹

No decorrer dos anos 1990, o debate sobre educação e desenvolvimento esteve pautado pela exigência de responder ao padrão de qualificação emergente no contexto de reestruturação produtiva e de globalização da economia, ocupando lugar de destaque nas políticas educacionais. As discussões que ocorreram explicitam a necessidade de serem repensadas alternativas para problemas estruturais da educação brasileira, passando pela reforma dos sistemas públicos de ensino.

Dessa forma, a década de 1990 pode ser caracterizada como um período fecundo em termos de formulação de propostas no campo educacional no Brasil, sobretudo nos aspectos concernentes à sua gestão. Ao longo desses anos foram sendo introduzidas mudanças na administração dos sistemas de ensino em âmbito municipal, estadual e federal, que resultaram numa grande diversidade de experiências na gestão da educação. As mudanças foram justificadas pela necessidade de respostas e soluções para os problemas de insuficiência no atendimento, por parte do poder público, da universalização da educação básica e, conseqüentemente, das novas demandas econômicas no contexto da reestruturação capitalista.

¹ Doutora em Educação pela USP e professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: dalila@dedalus.lcc.ufmg.br

Alguns estudos vêm demonstrando que o Estado começa a apresentar sinais de esgotamento e crise ante a assunção de novas instituições políticas, de caráter global e pluricentradas. Essas instituições passam a negociar parâmetros e normas gerais para o mercado mundial e as políticas dele advindas (as leis de *royalties*, as normas de qualidade, as regras de intercâmbio mundial etc.) e também passam a interferir nas políticas internas dos Estados-nações.²

Tal movimento pode estar evidenciando uma mudança nos centros de poder, que deve e pode ser explicada, não simplesmente por um desgaste do papel do Estado assistencialista, ou mesmo pela falência dos modelos de administração pública burocrática dos países do Leste Europeu. As razões para as mudanças, entretanto, parecem repousar muito mais sobre a dinâmica do processo de reestruturação do capitalismo, não só como modo de produção, mas de organização da sociedade.

Contudo, no ápice do ideário nacional-desenvolvimentista no Brasil, durante as décadas de 1950, 1960 e até mesmo 1970, foi marcante a preocupação do Estado com a educação como meio propulsor do progresso técnico, através da formação de recursos humanos dentro dos padrões de exigência do modelo de industrialização adotado. Os esforços para qualificar os trabalhadores, a fim de serem atendidas demandas do pleno desenvolvimento da economia, contribuindo para a criação das necessárias condições gerais de produção (CGP),³ marcaram profundamente o período, tendo como sua melhor expressão a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

Essa preocupação não se limitou, contudo, à formação de força de trabalho apta às mudanças tecnológicas e organizacionais exterior ao sistema público de ensino. Incluiu ainda questões políticas, como financiamento, controle e gestão da educação pública. O momento ensejou uma forma de organização e planejamento centralizado da educação.

As transformações vividas na década de 1990 na administração dos sistemas de ensino trouxeram a marca da flexibilidade. Combinando a centralização das decisões com a descentralização das ações, ampliaram a autonomia administrativa e financeira das

2 Cf. Chomsky (1996), Bernardo (1991), entre outros.

3 Adoto aqui o conceito de condições gerais de produção (CGP) desenvolvido por Bernardo (1991).

unidades escolares. Embora a descentralização já estivesse prevista como norma desde o Decreto n.º 200 de 1967 e a divisão de responsabilidades pelo financiamento e administração da educação entre as esferas administrativas também já estivesse contemplada legalmente, medidas mais eficazes que garantissem a distribuição de competências e recursos na gestão educacional só encontraram lugar nos anos 1990, a exemplo o Fundef.

Diante das constatações acima, este estudo procurou analisar, a partir de uma experiência localizada, as influências presentes nas reformas educacionais dos anos 1990 no Brasil. Procurou perceber em que medida as reformas educacionais que tiveram como objetivo garantir a oferta de educação básica para todos não estariam respondendo à exigências de adequação das condições gerais de produção impostas pelo atual processo de reestruturação capitalista. Nesse aspecto, observou-se uma relação direta na atualidade entre educação básica e formação profissional.

As reformas educacionais dos anos 1990 no Brasil têm como preocupação comum estender o atendimento do ensino fundamental, interpretado como educação básica, apesar da amplitude adquirida por esse termo na Constituição Federal de 1988. O intento justifica-se na necessidade de se propiciar à população um mínimo de conhecimentos, para que ela consiga integrar-se à sociedade atual.

Mais recentemente, essa preocupação passou a ser simplificada através de um novo conceito, cunhado nos discursos oficiais, cuja definição é atribuir aos trabalhadores a capacidade de se tornarem empregáveis, ou seja, o que é hoje designado por empregabilidade.⁴ A educação básica, assim, passou a ser diretamente relacionada com a possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho.

Os anos 1990 foram, assim, marcados por muitas iniciativas em todos os âmbitos da federação de reforma dos sistemas públicos de ensino, objetivando o ajuste necessário entre a oferta de mão-de-obra qualificada e a demanda do mercado de trabalho. Essas mudanças não se limitaram às questões de conteúdo (do que e como deveria ser ensinado), mas, primordialmente, à política que deveria nortear a educação, suas formas de financiamento, controle e gestão. Tais reformas seriam então justificadas pela relativa importância atribuída aos processos escolares formais neste

4 Cf.: Leite (1997).

momento de reestruturação capitalista, de emergência de novos padrões de produção.

Com a prioridade atribuída à educação básica, oferecida pela escola regular, observa-se também maior atenção às exigências de níveis de escolaridade dos trabalhadores para ingressarem e permanecerem no emprego formal. As exigências podem explicar, pelo menos em parte, as inúmeras iniciativas dos empresários, trabalhadores e governos de formularem propostas no âmbito das políticas educacionais.⁵

A atual legislação brasileira ampliou o conceito de educação básica, a partir da Constituição Federal de 1988. Ela passou a ser compreendida como um processo que engloba a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Tal ampliação deveria significar um maior compromisso do Estado com a educação geral e maior acesso das populações à escolarização formal. Ainda são muitos, contudo, os entraves para que essa norma se torne realidade.

A partir da Conferência Mundial Sobre Educação para Todos, realizada em Jontien, em 1990, a preocupação com uma educação dirigida à equidade social passou a orientar as recomendações dos organismos internacionais ligados à ONU para as políticas educacionais dos países pobres mais populosos do mundo. As reformas educacionais dos anos 1990 no Brasil, trouxeram esta finalidade.

Apesar de já em 1988, a Constituição Federal ter firmado o compromisso de garantir educação básica para todos, sem restrição de idade, medidas efetivas só começam a aparecer a partir de 1993, quando o Brasil passa a compor o grupo dos nove países mais pobres e populosos do mundo, ao lado de Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. No âmbito federal, tem-se a aprovação do Plano Decenal de Educação, que na realidade não chegou a ser implementado na prática, e nos Estados começam a surgir experiências congruentes às orientações de Jontien: é o caso das reformas ocorridas em Minas Gerais, São Paulo e Paraná.

Embora o compromisso firmado em Nova Delhi tenha possivelmente orientado as ações estatais a partir de então, rumo ao atendimento de prioridades estabelecidas e firmadas internacionalmente, uma contradição interna se apresenta. A educação básica para todos, entendida nos foros mundiais de que o Brasil participava e

5 Como exemplo podem ser lembradas iniciativas como o Programa Telecurso 2000 do Senai e Fundação Roberto Marinho, o Programa Integrar da CNM/CUT, entre outros.

nos quais comprometia-se a buscar meios para atender, era passível de uma abrangência mais restrita que aquela garantida na Constituição Federal brasileira.

Assim, a década de 1990 será marcada pela tentativa de reformas educacionais que busquem, sobretudo, estender a educação a toda população e erradicar o analfabetismo, porém contaminadas de uma compreensão restritiva do termo educação básica. Ao lado das exigências de universalização do acesso à educação, procurava-se combinar medidas de racionalidade técnica para a gestão dos recursos públicos aplicados no setor. A combinação penosa desses dois fatores resultou na maior oferta de serviços educacionais pelo poder público porém com o achatamento dos custos empregados, colocando em risco a tão propalada qualidade.

Uma década depois de Jontien, a avaliação que o próprio MEC faz é de que os resultados obtidos ainda são insuficientes e de que há muito a avançar nos objetivos perseguidos pelo Brasil como um dos nove países do E-9:⁶

De fato, os progressos educacionais realizados pelo Brasil na segunda metade da década de 90 foram notáveis. Mesmo assim, estes avanços não foram suficientes para satisfazer adequadamente as demandas existentes, até porque as exigências da sociedade mudaram, acompanhando as transformações tecnológicas. Hoje, já não basta garantir a universalização do ensino compulsório, que no Brasil é de oito anos. *Para uma cidadania plena e uma vida produtiva exige-se, no mínimo, 12 anos de escolaridade básica.*” (Brasil/MEC/Inep, 2000, p. 3. Grifo meu)

Mesmo tendo as avaliações realizadas pela Cúpula Mundial da Educação de Dacar indicado a timidez com que foram levadas as reformas anunciadas a partir dos compromissos firmados pelos nove países em Jontien e Nova Delhi, a importância da educação para o desenvolvimento (agora sustentável) e a equidade continua a ser reafirmada:

Estamos às portas de um milênio, e uma nova etapa se anuncia na história da humanidade, depois de um século que testemunhou as maiores guerras e genocídios de todos os tempos, mas que também assistiu a incríveis avanços científicos e tecnológicos, inaugurando um período de prosperidade econômica e material sem precedentes. No entanto, os be-

⁶ Trata-se do referido grupo dos países pobres e populosos que perseguem as metas estabelecidas pelo Education For All — EFA/Unesco.

nefícios do progresso e do aumento da produtividade não foram divididos com equidade, aprofundando-se as desigualdades entre as nações desenvolvidas e os países em desenvolvimento. Vivemos hoje em um mundo globalizado e interdependente, mas dominado por uma lógica perversa que incentiva a competitividade. Neste contexto, o acesso ao conhecimento torna-se cada vez mais determinante para o destino das nações e dos indivíduos. A educação é, portanto, uma questão-chave para o desenvolvimento sustentável e equitativo. (Brasil/MEC/Inep, 2000, p. 2)

É necessário, entretanto, perguntar-se em que medida os termos *equidade social* e *educação para todos* traduzem realmente as práticas efetivas. Diante dos altos índices de desemprego, resultantes de um modelo de crescimento econômico que cada vez mais incorpora menos trabalhadores no processo produtivo, que deve-se entender por *equidade*? Que mecanismos educacionais resolverão as necessidades de inclusão *para todos*?

Se a observação empírica demonstra que a cada dia mais pessoas perdem seus empregos e vêm-se em risco de perder padrões mínimos de sobrevivência, tais como casa, comida, remédios e escola, que significados atribuir a esses termos? Não estariam simplesmente a serviço da tentativa de sensibilização de toda a sociedade para que assumam as mazelas trazidas pelo desenvolvimento econômico desigual?

A educação como forma de mobilidade social, idéia amplamente explorada no passado, e a educação para a empregabilidade do presente mitificam a realidade, como se o problema fosse apenas conjuntural, bastando, para solucioná-lo, intervenções pontuais, como mecanismos de melhor distribuição de renda. Tal interpretação relega a questão política a um problema meramente distributivo.

Tais constatações levam a inferir que o movimento desigual de oferta e acesso educacional pode estar sendo funcional, se observado à luz do modelo da mais-valia. Apresentando variações nos mecanismos de extorsão de sobretrabalho, o capitalismo requer também uma força de trabalho que seja compatível com os modelos de exploração adotados.

Sendo assim e diante de uma realidade tão árida, merece ao menos ser considerada a hipótese de que, não só a ascensão social não estará ao alcance de todos, como nem todos terão direito à empregabilidade. No entanto, todos precisarão estar socialmente integrados e, de alguma forma, garantir sua sobrevivência. As diferenças entre trabalhadores empregados e qualificados e trabalhado-

res alojados na economia informal ou no subemprego podem estar indicando que aos primeiros será preciso garantir uma educação sólida e aos demais nem tanto.

Na realidade, os trabalhadores que necessitam de maior base educacional, aquela definida como o perfil de qualificação do novo paradigma tecnológico, serão somente os “empregáveis”, com capacidade potencial de inserção no mercado de trabalho formal. Os demais trabalhadores necessitarão de rudimentos instrucionais, suficientes para o desempenho das atividades que realizarão no setor informal ou no subemprego.

Por trabalho inserido no setor formal da economia pode-se designar todo aquele controlado pelo Estado, o que implica taxação, regulação e fiscalização pelos órgãos competentes. Já o trabalho no setor informal pode ser definido, por exclusão, como aquele que foge ao controle e regulação do Estado.

O processo de reestruturação capitalista, que na década de 1990 vem-se consumando como uma nova ordem mundial, trouxe mudanças políticas, econômicas e culturais que refletiram um movimento de acirramento das polaridades entre capital e trabalho ou entre ricos e pobres. Se, por um lado, a reestruturação capitalista, vulgarmente conhecida como globalização, exige novos padrões de produção, acumulação e consumo, por outro, prescinde cada vez mais do trabalho humano em sua ordem de grandeza até então conhecida. Vem-se delineando como um processo de intensificação da competição internacional, como um movimento de integração do capital em torno da necessidade de generalizar as condições gerais de produção.

Esse processo tem como corolário a fragmentação dos trabalhadores, como classe, reduzidos a um aglomerado de indivíduos que devem cotidianamente engalfinhar-se uns com os outros na disputa por um emprego formal, regulamentado, com condições dignas de rendimento. Marcada por uma acumulação e distribuição profundamente desigual da produtividade, isto é da riqueza, a atualidade remete os trabalhadores ao imediatismo de tecer estratégias criativas para sua sobrevivência diária.

Diante do grande descompasso entre a imensa acumulação de riqueza que o mundo assistiu nos últimos quinze anos, e o acirramento da pobreza, algumas estratégias são traçadas em âmbito internacional. Tais estratégias visam, por um lado, propiciar condições materiais efetivas de produção capitalista dentro do atual pa-

drão tecnológico, ou seja, a qualificação da força de trabalho, sobretudo. Por outro lado, visam atenuar as disparidades sociais e conter as possibilidades de conflito.

De elevador social a passaporte para o futuro

A centralidade que a educação básica adquire nesse contexto é operacional na consecução dos dois objetivos acima referidos. Ao mesmo tempo em que a educação básica é elemento indispensável à formação da força de trabalho, também o é para a integração social.

Como requisito essencial à formação para o trabalho, a educação básica propicia aos indivíduos desenvolverem-se com maior adaptabilidade às mudanças no processo de trabalho, colocando-os em condições de continuar a aprender. Mas ela também contempla a necessidade de oferecer um mínimo de conteúdos à grande parte da população que se vê excluída do emprego formal e regulamentado, possibilitando às pessoas procurarem ocupações alternativas na esfera informal ou no trabalho autônomo.⁷

Além disso, e fundamentalmente, a educação básica pode exercer importante papel na integração social, retirando da marginalidade setores economicamente em risco. Essa dupla função esperada da educação explica tanta atenção dirigida à organização e gestão dos sistemas públicos de ensino em todo o mundo, notadamente nos países em desenvolvimento.

A convergência em torno do oferecimento da educação básica no Brasil, contudo, vai traduzir-se na tentativa de universalização do ensino fundamental, considerado compulsório pelo MEC, e não da educação básica que deveria compreender o direito à educação de todos os indivíduos, desde o seu nascimento até a conclusão do ensino médio, sem nenhuma restrição quanto à idade.

A legislação educacional posterior à Constituição Federal procurou priorizar a oferta do ensino fundamental.⁸ A focalização atribuída ao acesso ao ensino fundamental no Brasil pode ser interpretada como a leitura das recomendações expressas por eventos e organismos internacionais sobre a garantia de oferta de educação básica para todos.

7 Cf. Carnoy, 1992.

8 Como exemplo o Fundef e o PNE-MEC.

A novidade que adquire a defesa da oferta de ensino fundamental no sistema público de educação está justamente no fato de que hoje existe uma conjunção de interesses advindos dos mais diversos setores sociais em torno da questão. O reconhecimento de que esse nível de ensino é indispensável a todos nos dias atuais aparece como um consenso, numa proposta unificadora de interesses sociais distintos.⁹

As justificativas sobre sua exigência e aplicabilidade vão-se fundindo num mosaico onde elementos de ordem política, econômica e moral se misturam. A defesa do ensino fundamental como condição para a cidadania participativa, princípio ético orientador dessa luta no movimento social organizado ao longo de décadas, vem cedendo espaço aos argumentos em prol da escolaridade como meio de garantir a existência material imediata.

No mesmo sentido, encontra-se a maioria dos argumentos em defesa da universalização do acesso ao ensino fundamental no Brasil. Premidos pela necessidade de incorporação no mercado de trabalho, os trabalhadores são estimulados a procurar a educação como forma de viabilizar sua empregabilidade. Com o crescimento do desemprego, cresce a procura pela educação como forma de se proteger, tanto da possibilidade da demissão, quanto do próprio desemprego.

A vinculação de maior escolaridade no acesso ao mercado de trabalho contribui para a formação da idéia irreal de que a quem tem educação não faltarão empregos. A noção de empregabilidade, amplamente difundida no Brasil nesta década, tem colaborado para o entendimento de que são os desempregados os culpados pela sua condição, justamente por não se terem esforçado em busca de maiores qualificações e escolaridade. Essa tem sido a justificativa de muitos programas de escolarização de adultos.

O raciocínio economicista dominante na vinculação direta entre educação e emprego fundamenta-se na teoria econômica neoclássica, cuja melhor expressão, no caso, é a *teoria do capital humano*, que reduz essa relação a uma questão de custo-benefício. Investir na própria formação é ampliar as possibilidades de se auferirem maiores ganhos futuros. Além disso, todo o gasto que os

⁹ Refiro-me ao consenso instaurado no Brasil a partir do início da década de 1990 entre empresários, sindicalistas e Estado em torno da necessidade de garantir educação básica para todos. Ver Oliveira (2000), cap. 2.

indivíduos, isoladamente, ou o Estado têm com educação é retornado para os mesmos, o que eram despesas tomam-se investimentos.

Sanchis (1997) demonstra que, na teoria do capital humano, o trabalho não é homogêneo e essa falta de homogeneidade, fruto de diferentes investimentos em capital humano, explicaria as diferenças salariais. No caso dos pobres e dos desempregados, a teoria sugere que o problema reside no seu inadequado nível de capital humano. Por isso, a solução que a referida teoria apresenta ao problema do desemprego está sempre relacionada à melhoria dos níveis educativos, ou seja, maiores investimentos em capital humano.

É necessário relativizar, entretanto, a eficácia da política educativa para o emprego. É sabido que os diplomas não têm sido suficientes para evitar o desemprego entre as camadas mais escolarizadas. Porém, é inegável a importância que a educação escolar continua a exercer no mercado de trabalho. Se com a certificação de algum nível de escolaridade os indivíduos ainda encontram grandes dificuldades no acesso a bons empregos, sem esse pré-requisito a situação é muito pior.

Acredita-se que exista um descompasso entre o perfil requerido pelas empresas para o ingresso no emprego formal e o que oferecem os egressos da escola regular. Tal crença tem reforçado a necessidade dos sistemas públicos de ensino de se reformarem, buscando adquirir maior competência para o ajuste entre demanda do capital e oferta de força de trabalho. É o que nos indica a observação da reforma que ocorreu no Estado de Minas Gerais na década de 1990.

A reforma de Minas Gerais

A reforma que se desenvolveu entre os anos de 1991 e 1998 em Minas Gerais justificava seus objetivos na necessidade de adequação da educação às exigências do mercado de trabalho nos parâmetros atuais. O referido Estado foi considerado pioneiro nesse aspecto, por ter procurado reformar seu sistema público de ensino a partir de referências tomadas à Conferência Mundial Sobre Educação para Todos, de 1990. O programa de reforma desenvolvido pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE-MG) provocou mudanças significativas na configuração de suas redes escolares, nos aspectos relativos a gestão, organização e funcionamento das escolas, no atendimento e matrícula, na estrutura administrativa do sistema e na composição do quadro de pessoal.

A reforma desenvolvida em Minas Gerais contou com dois programas de suporte para as mudanças introduzidas no sistema: a Gerência da Qualidade Total na Educação (GQTE) e o ProQualidade, programa financiado com recursos do Banco Mundial.

Essa reforma em Minas tinha como objetivo central a eliminação do “fracasso escolar”, isto é, a redução dos índices de repetência e evasão, interpretados como indicadores de ineficiência do sistema. A preocupação fundamental foi a busca de maior eficiência e racionalidade administrativa; por isso, elegeu o fortalecimento da gestão da escola, o seu gerenciamento, como prioridade.

Dentro dos pressupostos da qualidade total, a missão da escola era responder às demandas trazidas pelos alunos, tomados como clientes, de adequação de sua formação à aceleração do progresso técnico. Nas justificativas apresentadas para a implantação do referido modelo gerencial na escola, o então secretário de Estado da Educação argumentava: “Os métodos modernos de administração exigem que o trabalhador tenha flexibilidade para entender e assimilar rapidamente os avanços tecnológicos. O modelo taylorista está sendo substituído pela Gerência da Qualidade Total, que valoriza a capacidade do trabalhador de resolver problemas no local e no momento em que ocorrem.” (Mares Guia Neto, 1994, p. 6)

A necessidade de diminuir a repetência colocou-se como um imperativo na rede estadual de ensino de Minas Gerais, desde a implantação do Ciclo Básico de Alfabetização (CBA), em 1985, revestindo-se de maior ênfase nas séries seguintes a partir de 1991, em razão das altas taxas de defasagem entre idade e série verificadas nas redes públicas estaduais e municipais. As razões para tanta preocupação podem ser explicadas pelo fato de que esse índice passou a ser identificado como um indicador de eficiência do sistema e, indiretamente, das escolas.

Inicialmente através da GQTE, a SEE-MG tentou convencer os professores da necessidade de mudança de comportamento em relação à repetência. Começou então a constar como meta nos Planos de Desenvolvimento da Escola (PDE) a redução nas taxas de reprovação dos alunos. Uma outra evidência da tentativa de reduzir os níveis de defasagem na rede foi a conduta informal, e muitas vezes disfarçada, de algumas escolas, de não aceitarem novos egressos que estivessem com a idade muito acima da estimada para a série pretendida.

Com o ProQualidade, a partir de 1994, medidas efetivas foram tomadas para reverter a situação de altas taxas de repetência no Estado. Através da capacitação de professores, insistiu-se na tentativa de convencê-los de que a repetência só traz prejuízos para o aluno, para o professor e para a escola. Em 1998, o então governo lançou mão do último e mais forte constrangimento: tornou regra a aprovação dos alunos e exceção sua retenção. A transformação do ensino fundamental em dois ciclos, podendo haver retenção somente ao final de cada quatro anos, pode ser compreendida como uma atitude mais drástica imposta pela SEE-MG para forçar a redução das taxas de repetência, além de criar os programas especiais de aceleração da aprendizagem.¹⁰

Essas mudanças trouxeram alterações consideráveis na organização escolar e na prática docente. Novas formas de avaliação foram exigidas com a adoção dos ciclos e da progressão continuada, em alguns casos.¹¹ Foram mudanças que exigiram muito dos professores, desde a transformação de sua conduta até maiores domínios e conhecimentos. Soma-se a isso a necessidade de tempo de preparo para aula e o número de alunos por turma. Além destas dificuldades, é importante lembrar as disparidades de condições estruturais que a rede comporta nas diferentes regiões do Estado, incluindo ainda os altos índices de professores sem a necessária habilitação para o exercício do magistério e a condição de instabilidade dos professores designados que são convocados a cada ano, que representam cerca de 50% do pessoal em exercício.

Escolaridade e empregabilidade

Considerando que o sistema produtivo hoje mostra-se incapaz de gerar empregos qualificados no mesmo ritmo com que

10 Minas Gerais, 1998. Resolução nº 8.287 de 1998: Institui o projeto Acertando o Passo, implantando a estratégia pedagógica de aceleração de estudos, destinada a alunos do segundo ciclo do ensino fundamental fora da faixa etária.

11 É importante observar que, embora a SEE-MG tenha determinado a implantação dos ciclos no ensino fundamental em toda a rede estadual em 1998, com a mudança de governo, essa medida foi revista e estabeleceu-se o ano de 1999 para que as escolas amadurecessem essa discussão e, portanto, deixassem para fazer sua opção entre o sistema seriado ou os ciclos no ano seguinte.

o sistema educativo forma seus estudantes, a possibilidade de ocorrer uma crise gerada pela excessiva oferta de força de trabalho qualificada no mercado não deve ser desprezada. Tal ameaça pode estar levando as empresas a aumentarem seus níveis de exigência de escolaridade para seu pessoal e estar colocando os trabalhadores numa situação defensiva de terem que recorrer constantemente aos bancos escolares para preservarem sua condição de empregáveis.

E por isso mesmo, o fato de as empresas passarem a demandar maior escolaridade de seus empregados pode não ter uma correspondência direta com as necessidades de maiores habilidades e conhecimentos para o desempenho das tarefas no trabalho. Algumas pesquisas vêm demonstrando que, embora a exigência de maior escolaridade apareça no momento da contratação e no incentivo a treinamento e reciclagem, a realidade do processo de trabalho não tem correspondido a esses imperativos.¹²

Mesmo que seja sabido que a eficácia da política educativa para a contenção do desemprego é extremamente limitada, é inegável que a escolaridade ainda é vista como a possibilidade de encontrar algum emprego. É importante, no entanto, salientar que a solução dos problemas do desemprego não pode ser buscada unicamente na educação, pois ele é produto da forma como está estruturada a sociedade. O problema do desemprego nos níveis alarmantes a que tem chegado acirra a marginalização de importantes camadas da população, colocando em risco o futuro de muitas crianças e o destino de numerosas famílias que se vêem ameaçadas de desintegração, ante a situação imposta pela exclusão do mercado de trabalho. Essa realidade tem-se agravado no país na última década. O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil explica que:

O esforço da indústria em resposta ao processo de abertura comercial envolveu a reestruturação organizacional e produtiva das empresas, passando pelo enxugamento dos quadros de pessoal. O resultado foi uma sensível redução do nível de emprego no setor, que declinou cerca de 30% entre 1990 e 1995, apesar da expressiva recuperação do nível de atividade global da economia após a implantação do Plano Real, em meados de 1994. (Relatório PNUD-Brasil, 1996, p. 113)

¹² Ver: Sanchis (1997) e Kuenzer (1998).

O que esse relatório e outros estudos vêm demonstrando é que o crescimento econômico hoje não implica aumento de postos de trabalho e, conseqüentemente, alargamento do número de empregos.¹³ As novas tecnologias de organização e gestão da produção têm-se pautado pelo enxugamento de pessoal, porém, de forma a intensificar e aumentar a produtividade do trabalho. Entretanto, tal realidade não é uma peculiaridade nacional, mas um processo globalmente identificado. Por isso não é possível tratar o desemprego como uma questão conjuntural, um problema que se resolve sem se atuar sobre as circunstâncias que o determinam.

Nesse aspecto, o próprio Relatório PNUD-Brasil reconhece que a retomada do crescimento não parece ser suficiente para garantir a criação de empregos na quantidade necessária para absorver a oferta de força de trabalho. Para esse relatório, as evidências são de uma inegável redução no coeficiente de empregos por unidades produtivas na indústria, o setor responsável, tradicionalmente, pelos “bons” empregos.¹⁴ E por isso alerta para o descompasso entre a oferta de empregos e de força de trabalho, o que pode estar levando as empresas a exigirem maiores atributos educacionais para os “bons” empregos, como também se observa um movimento de precarização de outros tantos:

(...) observa-se uma queda na qualidade do emprego. A tendência é evidenciada pela evolução da composição do emprego segundo a natureza do vínculo empregatício, marcada pela queda acentuada da proporção da força de trabalho com carteira assinada (de quase 60% em 1990 para menos de 50% em 1995), que tem como contrapartida um aumento expressivo dos trabalhadores por conta própria e, principalmente, de trabalhadores sem carteira assinada. (Relatório PNUD-Brasil, 1996, p. 114)

Como é possível perceber pela própria constatação empírica do Relatório do PNUD-Brasil, essa realidade vem provocando mudanças nas relações de trabalho e emprego, apontando para formas mais flexíveis de contratação, que contribuem para o aumento da economia informal e do subemprego. Tal realidade vem sendo caracterizada como um processo de precarização constante do emprego.

13 Cf. Pochmann (1997).

14 Cf. Relatório PNUD-Brasil, 1996, p.116

Algumas considerações

Os sistemas públicos de ensino, imbuídos da obrigação legal e política de oferecer acesso universal à educação básica, reduzida nas atuais circunstâncias ao ensino fundamental, como já mencionado, propiciam aos que não tiveram ingresso no emprego formal uma educação que lhes permita defender-se socialmente, buscando alternativas criativas e factíveis para sua própria sobrevivência.

Nesse contexto, cabe alertar para a possibilidade de estabelecer-se uma oferta dual nos sistemas públicos de ensino, que podem estar produzindo formas ambivalentes de educação que se caracterizam principalmente pela diferenciação de acesso às condições materiais necessárias ao bom desempenho. Sem assegurar a generalização das condições elementares de infra-estrutura necessárias ao desenvolvimento do ensino, não é possível falar em resultados de avaliação que reflitam a média dos conhecimentos aferidos por um mesmo sistema, nem considerar *para todos* uma educação que apresenta, internamente, alto grau de diferenciação qualitativa.

As recomendações dos organismos internacionais ligados à ONU, dirigidas principalmente aos governos dos países em desenvolvimento, procuram convencê-los da necessidade de estruturarem as CGP, incluindo os sistemas públicos de ensino, como forma de atrair o capital transnacional e de fazer crescer a indústria local. Nesse sentido, o Relatório Mundial do PNUD parece querer lançar mão do argumento fatal para esses governos, ao informar, a partir de estudos e pesquisas realizados, que as empresas que pretendem produzir bens de qualidade internacional são atraídas para as localidades onde não têm de investir na formação de base dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDO, J. *Economia dos conflitos sociais*. São Paulo, Cortez, 1991.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 18. ed., atualizada e ampliada. São Paulo, Saraiva, 1998.

_____. **Lei n. 9.424 de 24/12/1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

- BRASIL. **Lei De Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 4.024 de 20/12/1961.
- BRASIL, MEC, INEP. **Declaração do Brasil para a Cúpula Mundial da Educação de Dacar**. Brasília, abr. 2000.
- CARNOY, M. **Razões para investir em educação básica**. Brasília, Unicef/MEC, 1992.
- CHOMSKY, N. **Novas e velhas ordens mundiais**. São Paulo, Scritta, 1996.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. A garantia do crescimento. **Revista da CNI**. Brasília, ano 31, n. 306, jun. 1998.
- DECLARAÇÃO mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Nova York, Unicef, 1990.
- LEITE, M. P. Qualificação, desemprego e empregabilidade. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação Seade, v. 11, n. 1, p. 64-69, jan.-mar. 1997.
- MARES GUIA NETO, W. S. Educação e desenvolvimento: conscientização, vontade política e participação. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 9, p. 5-16, jan.-jul. 1994.
- _____. A reforma educativa em Minas Gerais. In: CASTRO, C. M. & CARNOY, M. **Como anda a reforma da educação na América Latina?** Rio de Janeiro, FGV, 1997, p. 105-120.
- MARX, K. **O Capital**. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- _____. **O Capital**, Capítulo VI (inédito). Os resultados do processo de produção imediata. São Paulo, Moraes, 1969c.
- MATTOSO, J. & POCHMANN, M. **Capitalismo e inserção da força de trabalho**. São Paulo, 1998 (Mimeogr.).
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. **Aceleração da aprendizagem**. Belo Horizonte, 1997.
- _____. **Acertando o passo: aceleração da aprendizagem para alunos do 2º Ciclo de Ensino Fundamental**. Belo Horizonte, 1998.
- _____. **Ciclo básico de alfabetização em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1995.
- _____. **Ciclos de formação básica; implantação do regime de progressão continuada no ensino fundamental**. Resolução n. 8.096/97. Belo Horizonte, 1997.
- _____. **Compromissos e prioridades da atual administração**. Belo Horizonte, 1991.
- _____. **Relatório de Indicadores Globais (RIG)**. Belo Horizonte, 1994.
- _____. Resolução n. 7.120 de 25/2/1993. Institui o programa de "Gerência da Qualidade Total" no sistema estadual de educação de Minas Gerais. Belo Horizonte, 26/12/1993.

- MINAS GERAIS. Resolução n. 8.287/98. Institui o Projeto "Acertando o Passo", implantando a estratégia pedagógica de aceleração de estudos, destinada a alunos do 2º Ciclo do Ensino Fundamental fora da faixa etária. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1998.
- OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação; desafios contemporâneos**. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 1997.
- _____. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, Vozes, 2000.
- POCHMANN, M. **O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: uma análise regional**. Campinas, Cesis/Unicamp, 1998. (Mimeo).
- PROGRAMA Integrar: formação e qualificação para o trabalho. São Paulo, CNM/CUT, 1998.
- RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Lisboa, PNUD/Tricontinental, 1996.
- RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, Ipea/Brasília, PNUD, 1996.
- SANCHIS, E. **Da escola ao desemprego**. Rio de Janeiro, Agir, 1997. (Coleção a escola e outras vozes.)
- SCHULTZ, T. W. Custos da educação. In: PEREIRA, L. (org.). **Desenvolvimento, trabalho e educação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NA ESCOLA PÚBLICA: PRÁTICAS SOCIAIS EM EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS (1983-1994)

Marcelo Soares Pereira da Silva¹

O presente estudo tem como objeto de investigação as questões referentes à gestão da escola pública em Minas Gerais, mais especificamente alguns aspectos relacionados com a organização dos processos de trabalho na escola. Seu objetivo é apreender e compreender como configuram-se as relações de trabalho no interior da escola pública de Minas e os princípios e diretrizes em que estão assentadas essas relações, tanto na perspectiva das políticas educacionais implementadas pelos gestores da educação, quanto na perspectiva do movimento sindical docente e dos sujeitos da educação, que constroem a escola no cotidiano de sua atuação como trabalhadores da educação — professores, diretores escolares, especialistas em educação, técnicos da educação, entre outros. O período considerado abrange desde 1983 até o ano de 1994.

Em 1983 tomavam posse os primeiros governadores de Estado eleitos, após vários anos — durante a ditadura militar — em que a escolha dos ocupantes desses cargos era realizada por via indireta, a partir da nomeação feita pelo presidente da República.

¹ Doutor em Educação pela Unicamp e professor adjunto da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: marcelosoares@ufu.br

Naquele momento, a posse dos novos governadores alimentava no povo brasileiro a esperança de que um novo tempo se desenhava. A promessa era de que esse novo tempo que se inaugurava seria sinônimo de maior democracia, de maior participação política, de melhores condições de vida, enfim, de construção de uma nova ordem social.

Por seu lado, a luta e o desejo de uma sociedade mais aberta, democrática e participativa também estendia-se à educação e, mais especificamente, à escola. E várias ações governamentais foram implementadas pelos gestores da educação em nome desses princípios. Foi o que ocorreu também em Minas Gerais com a posse de Tancredo Neves como governador do Estado.

Além disso, no período de investigação considerado neste estudo, a sociedade e a educação brasileiras — e, por conseguinte, a mineira — passaram, ainda, por outras inúmeras transformações no campo econômico, político, social e também educacional, as quais aceleraram-se principalmente no final dos anos 1980 e primeira metade dos anos 1990. Aprofundou-se a crise fiscal do Estado e os ataques ao *welfare state* e suas políticas sociais, ao mesmo tempo que a utilização da informática e da microeletrônica na produção implicaram novas práticas e novas teorias na gestão e organização dos processos de trabalho. No campo da educação tomou corpo o discurso em nome da qualidade total, com ênfase na necessidade de introduzir na organização do trabalho pedagógico aquelas mesmas práticas e teorias que vinham sendo implementadas em outros setores da produção. Fatores como esses também foram determinantes na delimitação do período investigado.

Por fim, outro fator que nos levou a delimitar o período de investigação até 1994 foi o fato de nesse ano ter-se concluído o mandato dos governadores de Estado empossados em março de 1991. Desse modo, o presente estudo abrange três momentos no governo estadual mineiro: O primeiro período, de 1983 a 1987, que teve à frente do poder executivo mineiro Tancredo Neves (até 1984) e Hélio Garcia (de 1984 a 1987); o segundo, de 1987 a 1991, quando Minas foi governado por Newton Cardoso; por último, o período de 1991 a 1994, quando Hélio Garcia retornou ao Palácio da Liberdade.

Para atingir o objetivo proposto, optamos por um processo de investigação dentro do campo da pesquisa qualitativa, pois a condução da pesquisa nesse campo metodológico possibilita ao pesquisador construir uma visão mais global e articulada do objeto in-

vestigado e sua relação com a totalidade sociocultural, política e econômica em que se insere.

Para coleta de dados, trabalhamos, num primeiro momento, com a análise documental e, em seguida, recorremos à técnica da entrevista semi-estruturada (Cf. Lüdke & André, 1986).

Quanto aos documentos consultados para a coleta de dados referentes à política educacional, foram considerados, além da legislação editada no período de 1983 a 1994, outros documentos — palestras, comunicados, avisos, apostilas — emitidos pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE-MG).

Nos levantamentos realizados junto ao Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (Sind-UTE), constatou-se que não havia documentos que registrassem as principais discussões e lutas, e mesmo os que foram encontrados eram de circulação muito restrita, dirigidos mais especificamente a diretores da entidade ou a pequenos grupos de profissionais que tivessem participado de algum encontro ou curso promovido pelo sindicato.

A publicação do Sind-UTE com maior divulgação entre os profissionais da educação e onde estavam expressas de forma mais sistemática e sistematizada as preocupações e temas centrais do movimento sindical dos trabalhadores em educação em Minas era, exatamente, o jornal da entidade. E esse foi um critério fundamental para que no presente estudo os dados referentes a esse movimento sindical fossem coletados nos mais de quarenta números do jornal da entidade publicados, primeiro pela União dos Trabalhadores do Ensino de Minas Gerais (UTE) e depois pelo Sind-UTE.²

Foram entrevistadas também quatro professoras, três diretoras de escola, uma especialista em educação que desempenhava a função de supervisora pedagógica da escola onde atuava e uma ex-delegada de ensino.

2 Pelas informações obtidas junto ao Sind-UTE, foram editados no período de 1985 a 1994 um total de 44 números do jornal da entidade. Até meados de 1986 o jornal da UTE recebeu a denominação de *UTE Informa*, já que, até então, aquele sindicato tinha o nome de União dos Trabalhadores em Educação em Minas Gerais (UTE). Após o Congresso de Unificação das Entidades dos Trabalhadores do Ensino de Minas Gerais, realizado em meados de 1990, a UTE tornou-se sindicato, quando passou a denominar-se Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (Sind-UTE). Com essa mudança, o órgão oficial de divulgação da entidade também mudou de nome, passando a se chamar *Jornal do Sindicato Único* e, mais recentemente, *Outras Palavras*, sem, no entanto, nenhuma alteração na linha editorial.

A trajetória da educação pública em Minas e a organização do processo de trabalho na escola nos oferecem elementos importantes para compreender a dinâmica das práticas sociais em educação, especialmente no que se refere aos contornos, significados e dimensões das relações de trabalho que ali se desenvolvem. Sem dúvida, no âmbito das políticas educacionais e das relações socioeducativas construídas no interior da escola pública mineira, houve mudanças significativas quanto à implementação de canais de participação e inserção da comunidade na vida da escola. Nessa direção, destaca-se a criação dos colegiados escolares.³

Nos diferentes documentos referentes à implantação do colegiado escolar, encontrou-se um forte apelo à participação da comunidade nesse processo, participação essa definida como condição básica para repensar o papel da escola e das relações de trabalho no seu interior. No entanto, os processos de organização, composição e funcionamento do colegiado escolar foram marcados por inúmeras dificuldades e limitações.

Na verdade, esse princípio há muito é defendido como elemento fundamental no processo de redefinição das relações de trabalho no interior das organizações sociais, entre elas a escola. Entretanto, sob o manto da participação escondem-se diferentes práticas e conceituações. Assim, cabe perguntar: de que participação se fala?

Motta (1990), ao analisar os processos participativos na gestão e organização do trabalho, identifica quatro formas de participação. A *participação conflitual*, que seria aquela alcançada através dos sindicatos dos trabalhadores e que se baseia na negociação coletiva entre esses sindicatos e os defensores da administração. A *participação funcional*, que se refere aos processos em que administradores e administrados estabelecem relações marcadas pela troca de informações, consulta e debates recorrentes. A *participação administrativa*, que se efetivaria através da representação, como por exemplo comitês, conselhos de representantes, comissões de fábrica. Finalmente, a *co-gestão*, que consistiria numa "ampliação da participação administrativa, onde surge a figura do diretor representante e da participação paritária ou não no conselho de administração ou no conselho fiscal." (p. 115)

³ O colegiado escolar em Minas Gerais corresponde ao que em outros Estados é denominado de conselho de escola.

Ely (1995), por sua vez, ao analisar as contribuições de Lojkin sobre as possíveis combinações entre forma e conteúdo da intervenção dos trabalhadores na organização dos processos de trabalho, identifica quatro tipos de combinações: *participação neotaylorista clássica*, que se configuraria a partir da implementação de canais de comunicação e intercâmbio entre trabalhadores e administração, os quais, no entanto, não possuíam qualquer poder deliberativo sobre a organização do trabalho; a *autogestão enquadrada*, que se instala onde os trabalhadores podem tratar de questões concernentes à sua rotina de trabalho; *intervenção para uma gestão alternativa, limitada aos experts sindicais*, que se configuraria naqueles processos administrativos sustentados em acordos coletivos entre sindicato e empresa; e, por último, a *autogestão*, que se definiria pela participação dos trabalhadores no conjunto da empresa.

Nessas modalidades de participação propostas tanto por Motta quanto por Ely, está presente a idéia de participação no sentido de fazer parte, inserir-se. Mas outro componente fundamental na sistematização daqueles autores refere-se ao grau e à direção em que esse fazer parte, esse inserir-se, se configura.

Debruçando-nos novamente sobre a experiência do colegiado escolar nas escolas públicas de Minas Gerais, suas dificuldades e limitações, alguns elementos se destacam. Primeiro, os temas e questões debatidos pelo colegiado escolar ficavam circunscritos a dois ou três assuntos da organização da rotina do trabalho da escola, na maioria das vezes tratando-se de aspectos pontuais do trabalho pedagógico-administrativo, como, por exemplo, a aprovação das contas da escola e as decisões sobre aplicação de recursos.

Segundo, no cotidiano do processo educativo escolar, foi-se evidenciando que os limites da autonomia e poder de decisão do colegiado nas questões centrais para o trabalho escolar eram significativamente restritos. O crescente grau de detalhamento dos atos normativos foi reduzindo cada vez mais esses limites, o que dava às decisões do colegiado um caráter meramente consultivo, marginal, restrito a referendar as diretrizes “propostas” pelos órgãos centrais e/ou regionais do sistema estadual de ensino. A constatação de Motta (1987, p. 83) de que a “maioria absoluta de experimentos participativos é caracterizada pela natureza consultiva dos órgãos de representação e não por uma natureza deliberativa e normativa” aplica-se, também, à maioria das experiências do colegiado escolar na rede estadual de ensino em Minas.

Destarte, na dinâmica das práticas sociais em educação em Minas Gerais, o colegiado escolar configurou-se como canal e instrumento de participação muito limitado. Nesse quadro, a postura da comunidade escolar diante do colegiado era, em muitas escolas, de apatia e indiferença. Esses sentimentos ficavam explícitos, por exemplo, na dificuldade de conseguir candidatos interessados em participar no colegiado da escola. De mais a mais, a presença e atuação dos pais e professores no colegiado escolar estava muito cerceada pelas condições objetivas da existência social desses sujeitos da educação.

Some-se a esses elementos o fato de alguns diretores recorrerem com frequência à sua “sabedoria” no intuito de interferir no processo de escolha dos membros do colegiado da escola e evitar, com isso, que interesses pessoais prejudicassem o trabalho daquela instituição intra-escolar. Em alguns casos, o diretor da escola chegava a definir critérios para a escolha desses membros que extrapolavam aqueles previstos na legislação.

Finalmente, outro aspecto a ser considerado é o fato de, nos atos normativos que regulamentavam a constituição e funcionamento do colegiado, a escolha dos representantes de cada segmento para sua composição geralmente ser prevista para ocorrer no início do primeiro semestre letivo. Nessas condições, ficava ainda mais difícil garantir que a criação e instalação dos colegiados se efetivassem num processo de implementação da ação colegiada, tornando a escola mais integrada à comunidade, autônoma e democrática, segundo anunciavam os gestores da educação.

Portanto, se, por um lado, é preciso reconhecer que através dessa instituição intra-escolar os sujeitos da educação que constroem e reconstróem a escola cotidianamente — profissionais da educação, pais, alunos — deram passos importantes no sentido de se inserirem nas instâncias de poder da escola, ou seja, de participar de um poder, por outro, essa inserção não se traduziu numa ruptura com a lógica do controle e da dominação que definem as relações de trabalho no interior da escola. Pelo contrário, em certos aspectos contribuiu para consolidar ainda mais tal lógica.

Para Hutmacher (1995), a não-ruptura da lógica do controle e da dominação na gestão dos processos de trabalho na escola decorre, outrossim, da não-reestruturação da escola como organização burocrática. A apreensão da escola enquanto tal, por seu turno, configura-se a partir da construção dos *tipos ideais de domina-*

ção formulados por Weber (1991). Na relação de dominação, a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem implica sua legitimação, implica tornar-se ela aceita. Essa legitimação pode-se dar e estar sustentada em diferentes vias e motivos. É a partir da análise dessas diferentes bases de legitimidade que Weber chega ao que ele sintetizou como os *tipos puros* ou *tipos ideais de dominação*: a legal, a tradicional e a carismática.⁴

Com efeito, na dinâmica das relações sociais construídas no interior da escola, o seu caráter burocrático define-se pela proximidade dos contornos dessas relações com o que ele tipificou como *dominação legal-razional*. Ao adentrarmos a escola pública mineira nos anos 1980 e 1990, nos defrontamo-nos com amplo e minucioso aparato legal regendo sua organização e funcionamento. As decisões tomadas ali tinham esse aparato como referência. O princípio da impessoalidade permeava as relações de trabalho. O quadro administrativo era definido, não por relações de parentesco ou fidelidade ou ainda por vocação pessoal, mas sim pela formação profissional ou capacidade de gerenciamento de quem ocupava determinado cargo.

Todavia, mesmo afirmando o caráter burocrático da organização escolar, encontramos, também, no seu interior e nas relações socioeducativas que ali se desenvolvem, tipos de legitimidade de caráter tradicional ou carismático. Castro (1994), ao analisar as relações de poder no interior da escola, chega a conclusões semelhantes. Os principais traços de dominação tradicional destacados por ela são:

o devotamento às diretoras, com laços do tipo: amizade, fidelidade, obrigação; o desconhecimento dos direitos e a consideração dos deveres em termos de "fazer bem", "ser pontual", etc., por parte das categorias hierarquicamente inferiores (funcionários de serviço); não distinção entre relações profissionais e pessoais, mediante apresentação de parentes e amigos que trabalham na escola como seus maiores contatos [...]; manutenção de hábitos tradicionais, sem questionamento, como por exemplo: cantar o hino nacional às segundas-feiras, não por ser um ato cívico, mas por tradição ou rezar antes da aula, conservando um hábito. (p. 271)

Nesse estudo constatou-se, igualmente, que traços como esses continuam presentes no cotidiano das relações socioeducativas

4 Uma síntese de Weber sobre esses *tipos ideais de dominação* pode ser encontrada em vários de seus textos, entre eles o capítulo III de *Economia e Sociedade* (1991, p. 141).

construídas no interior da escola. Por exemplo, é interessante notar que “os funcionários de serviço” mencionados por Castro, que correspondem em sua maioria aos trabalhadores responsáveis pela limpeza e manutenção das escolas, além das cozinheiras (merendeiras), são chamados no cotidiano do trabalho escolar, e mesmo em alguns atos normativos, de “serviçais”. Essa expressão nos remete tanto às relações de servidão estabelecidas entre o senhor feudal e aqueles que estavam sob seu domínio, quanto às relações entre os indivíduos e as crenças e divindades a que se vinculam.

Ainda a título de ilustração, no processo de composição do quadro de pessoal das escolas da rede estadual em Minas, assim como no processo de distribuição de aulas, o fator “tempo de serviço” acabava por constituir-se o principal quesito para a tomada de decisões. No caso dos que se encontravam na situação de convocados/designados, o “direito a um cargo” de professor e às aulas a serem ministradas no ano seguinte era confirmado pelo princípio da antigüidade, o que nos remete às tradições, ao hábito, aos costumes. Tem-se, pois, mesmo num quadro em que predominam elementos de legitimação legal-racional, traços de legitimação tradicional-patrimonial, os quais foram incorporados aos próprios instrumentos normativos que constituem um dos pilares daquele tipo ideal de legitimação. Há, pois, na organização do trabalho escolar, o que poderíamos chamar de um processo de interligação, de interação entre elementos dos diferentes tipos de dominação.

O próprio Weber, em suas análises, já chamava atenção para a interligação, a interação entre aqueles elementos. Para ele, as formulações de tipo ideal devem ser tomadas não como um “deve-ser”, ou seja, como ideais a partir dos quais se julga a realidade, avaliando-as. O caminho é inverso, parte-se da realidade, do mundo empírico. Por conseguinte, é precisamente na dinâmica das práticas sociais em educação que se afirma o caráter burocrático da organização escolar.

Ainda no contexto de tais práticas, outra mudança significativa na educação pública das Gerais foi a implementação do Processo de Seleção Competitiva Interna (Secom) para provimento no cargo do diretor de escola. Tal mudança produziu alterações relevantes na organização do trabalho escolar.

Primeiro, tirou o deputado de dentro da escola. Isso, por um lado, contribuiu para diminuir a ingerência de partidos e grupos políticos locais na definição dos rumos da organização esco-

lar e, por outro lado, favoreceu a superação de determinadas práticas clientelistas em relação à escola. A escola deixou de ser “curral eleitoral”, submetida e vulnerável aos interesses daqueles partidos e grupos.

Segundo, a Secom ajudou a melhorar o relacionamento interpessoal no interior da escola. O espaço para práticas excessivamente autoritárias e centralizadoras foi reduzido. Nesse sentido, a criação e implantação do colegiado escolar também deixou sua valiosa contribuição.

Entretanto, como os próprios sujeitos entrevistados nos informam, essa “melhoria”, na maioria das vezes, dependia muito mais das características pessoais dos profissionais que assumiam o cargo ou de práticas sociais já desenvolvidas no cotidiano das relações de trabalho na escola do que propriamente das mudanças introduzidas na e pela legislação.

Terceiro, a visão da comunidade escolar em relação ao trabalho do diretor passou a ser um componente importante na avaliação de sua atuação, no âmbito da unidade de ensino. Agora ele tinha contas a prestar não apenas para aqueles órgãos, mas também para os pais, alunos e profissionais da educação que trabalhavam na escola, e isso favorecia um maior comprometimento do diretor com a comunidade escolar.

Todavia, ainda que se destaque a relevância das mudanças ocorridas na forma de provimento no cargo de diretor de escola, uma das ambigüidades intrínsecas ao trabalho desse diretor não foi superada: ao mesmo tempo que deveria estar sensível e esforçar-se para atender às demandas e reivindicações de profissionais da educação, pais e alunos que o elegeram, deveria, igualmente, observar e fazer cumprir as determinações oriundas das instâncias superiores do sistema de ensino. O diretor era eleito pela comunidade, mas a sua “fala” ainda era a “fala do governo”. O seu cargo continuava sendo “cargo de confiança” do governador. Enfim, nas relações socioeducativas construídas no interior da escola o diretor defrontava-se com um duplo foco de pressão, sintetizado por Paro (1988, p. 133-134) nos seguintes termos:

De um lado, professores, pessoal da escola em geral, alunos, pais, reivindicando medidas que proporcionem melhores condições de trabalho e promovam a melhoria do ensino; de outro, o Estado, não satisfazendo a tais reivindicações e diante do qual o diretor deve “responder pelo cumprimento, no âmbito da escola, das leis, regulamentos e determinações”

dele emanadas, evitando, inclusive, que as ações dos primeiros venham a representar quaisquer ameaças aos interesses dominantes.

Por seu turno, mesmo após a implantação da Secom, a participação dos sujeitos da educação na organização e gestão escolar continuava nos limites da participação administrativa, da autogestão controlada. A gestão democrática da escola configurava-se, ainda, como uma conquista a ser alcançada. Sem dúvida, é preciso ir além. É preciso avançar de forma a romper com a lógica do controle e da dominação que perpassa a organização e funcionamento da escola e as relações sociais que se constroem e reconstroem no seu interior. Como afirma Dourado (1998, p. 85), é preciso redefinir, além da forma de escolha, também o exercício da função de diretor de escola.

Não queremos, todavia, imputar à eleição [do diretor de escola], por si só, a garantia da democratização da gestão, mas referendar essa tese enquanto instrumento para o exercício democrático. A nosso ver, é fundamental ampliarmos os horizontes da democratização da gestão, enfatizando, conjuntamente, a forma de escolha e o exercício da função, de modo a não incorrerem nos riscos de uma pretensa neutralidade frente às modalidades de escolhas, normalmente autocráticas. Assim, a forma de provimento no cargo não pode definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta.

A aplicação dos princípios e métodos da Gerência da Qualidade Total no sistema estadual de ensino de Minas Gerais (GQTE) também não alterou as bases em que se assentavam as relações de trabalho na escola pública mineira, apesar de a defesa da participação e democratização da gestão escolar permear os argumentos dos gestores da educação a favor da implantação da GQTE. Essa nova forma de gerenciamento da escola não eliminou os processos e mecanismos de exploração dos trabalhadores em educação; pelo contrário, aprofundou-os. As normas e critérios para composição do quadro de pessoal e distribuição de aulas nas escolas não sofreram qualquer alteração.

Outrossim, com a GQTE aprofundou-se o processo de flexibilização funcional dos profissionais da educação escolar. O professor, no intento de completar o número mínimo de aulas necessário para lhe dar direito a um cargo, via-se obrigado a fazê-lo ministrando aulas de diferentes conteúdos, mesmo não estando devidamente habilitado e capacitado para fazê-lo.

Com a QTE esse processo estendeu-se aos ocupantes dos cargos de supervisão pedagógica e orientação educacional das escolas. A partir de 1993, com as mudanças na legislação da SEE-MG que regulamentava a atuação dos especialistas em educação⁵ (Resolução nº 7.150/93), houve uma fusão das atribuições desses profissionais. As tarefas antes distribuídas entre dois ou mais especialistas foram incorporadas para que um único trabalhador as executasse.

Atente-se, no entanto, para o fato de que essas mudanças de perspectiva na atuação dos especialistas em educação foram implementadas concomitantemente ao aumento das tarefas administrativas sob a responsabilidade das escolas. Com isso, o novo orientador da aprendizagem, o pedagogo, com frequência, tinha que desempenhar outras funções e tarefas, bastante diversas daquilo que a própria legislação delineava.

Tem-se, nesse contexto, um processo de *enriquecimento das tarefas*⁶ de cada profissional da escola, o que, por sua vez, exigirá um novo trabalhador no âmbito das relações de trabalho que aí se desenvolvem. Ou seja, um trabalhador polivalente, multifuncional. Configura-se, pois, o agravamento da exploração dos trabalhadores em educação, a exploração do sobretrabalho por meio do processo de verticalização e horizontalização da flexibilização funcional dos diferentes segmentos desses trabalhadores.

A implantação da QTE nas Gerais não implicou, igualmente, mudanças nos canais e contornos da participação existente na escola. Ao contrário, apenas os recuperou, refuncionalizando-os. O controle da qualidade passava a ser tarefa de todas as pessoas da organização. Os canais de participação criados, como por exemplo os Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), a gerência participativa, a caixinha de sugestões, no caso das empresas e, no caso das escolas, o colegiado escolar, diluíam essa responsabilidade entre todos os trabalhadores, independentemente do seu local de trabalho e do produto final desse trabalho.

5 A expressão "especialistas em educação" refere-se aqui, mais especificamente, ao orientador educacional e ao supervisor escolar

6 Estamos usando essa expressão para definir o processo por meio do qual as tarefas que antes eram executadas por diversos trabalhadores agora são transferidas e ficam sob a responsabilidade de um só. Estudos como os de Signini (1995), Ely (1995), Leite & Silva (1991) e Antunes (1995) analisam esse processo em outros locais de trabalho distintos da escola.

No caso dos colegiados escolares e sua organização no período de governo em que se deu a implantação da GQTE (1991-1994), o poder de intervenção dos trabalhadores em educação continuou restrito às questões internas da escola e especificamente relacionadas ao seu trabalho imediato. A legislação editada nesse período reforçava ainda mais esses limites. Os instrumentos normativos editados caracterizavam-se por um crescente grau de detalhamento. Se, por um lado, essa característica refletia uma visão mais global da escola, por outro, ela traduzia como os tentáculos da racionalidade racional-legal e seu poder de controle e disciplinamento estendia-se para as mais variadas dimensões das relações socioeducativas construídas na escola. Mais uma vez, tem-se a dissimulação dos mecanismos de exercício do poder, do controle.

O processo de descentralização e autonomia definido e implementado pela SEE-MG, nesse momento, também não implicou mudanças nos elementos de análise da dinâmica das práticas sociais em educação no Estado levantados até aqui. As medidas adotadas pelo governo mineiro até o final de 1994 em nome da descentralização e autonomia da educação pública não foram muito além da transferência, para as unidades escolares, de tarefas e responsabilidades que antes estavam nas mãos dos órgãos centrais e regionais de ensino. As medidas implementadas traduziram-se, por um lado, no repasse para a escola dos documentos referentes à vida funcional dos profissionais que ali atuavam e, por outro, em maior flexibilização para que as unidades escolares definissem a melhor forma de utilizar os recursos destinados à escola.

Ainda que se reconheça e se afirme a pertinência e relevância de medidas como essas, elas situam-se ainda nos limites do que Cassassus (1995, p. 39-40) distingue como processo de desconcentração:

Normalmente, quando se consideram as políticas de descentralização, pode-se observar que, na prática, trata-se de políticas de desconcentração que, eventualmente, podem-se transformar em políticas de descentralização. [...] A distinção fundamental entre desconcentração e descentralização consiste em que a desconcentração é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder central, com seu desejo de levar as decisões para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional. Por este prisma, a desconcentração pode ser desenhada como uma flecha que vai de cima para baixo. Por outro lado, a descentralização é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder local. É uma perspectiva que reflete essa lógica inde-

pendentemente de sua força real. Graficamente trata-se de uma flecha que vai de baixo para cima.

Poder-se-ia argumentar, então, que esse momento marcado pela transferência de tarefas para as unidades escolares seria, numa primeira etapa, o caminho a percorrer para chegar à descentralização. No entanto, a relação entre desconcentração e descentralização não é linear, nem unidirecional, mas complexa. Ainda na perspectiva apontada por Cassassus (1995, 1995a, 1995b), a discussão das experiências implementadas em nome da descentralização deve recair e como esse processo tem-se desenvolvido, na lógica que permeia e define seus contornos, no sentido que tem sido dado à flecha — se de cima para baixo ou de baixo para cima.

No processo de implementação das medidas descentralizadoras da SEE-MG, não houve nenhuma discussão mais ampla com os agentes educativos sobre seu significado e dimensões. Não se viabilizaram canais, nem houve espaço e tempo para que a comunidade escolar pudesse participar de forma ativa na definição dos rumos e contornos dessa descentralização e autonomia. Se usássemos os exemplos gráficos sugeridos por Cassassus, teríamos na nossa tela uma flecha direcionada de cima para baixo, como ilustração do processo de descentralização e autonomia na educação pública em Minas Gerais.

Outrossim, no contexto das práticas sociais em educação no Estado, o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública instituído pela SEE-MG corroborou para que, mesmo com a descentralização e autonomia encaminhadas por essa Secretaria de Estado, a gestão e organização do trabalho escolar continuassem sob seu controle.

Esse programa impelia, ainda, os professores a adotarem as propostas curriculares apresentadas pelos órgãos centrais do sistema estadual de ensino, sob pena de a escola vir a ser classificada negativamente. Desse modo, a autonomia pedagógica das escolas, tão alardeada, não saiu das linhas dos documentos oficiais. Acrescente-se a esse quadro o fato de a autonomia administrativa ter significado apenas a transferência de documentos e tarefas para as unidades escolares. No que se refere à autonomia financeira, esta permaneceu muito restrita, visto que a prestação de contas dos recursos destinados à escola continuava centralizada e voltada para atender exclusivamente às exigências e diretrizes dos órgãos central e regionais do sistema de ensino.

Com efeito, nas práticas sociais de organizações burocráticas, marcadas por estruturas hierarquizadas e autoritárias, os processos de descentralização e autonomia formulados e conduzidos pelos gestores só são viabilizados mediante uma racionalização uniformizadora. Ou seja, num contexto de relações alienadas e alienantes, padronização e descentralização são processos simultâneos que se complementam, de forma a garantir que as coisas mudem para que tudo possa continuar como estava.

As permanências e mudanças na gestão e organização da escola pública em Minas Gerais, a dissimulação do poder nas relações de trabalho por meio de mecanismos como o colegiado escolar, a Secom ou a GQTE, nos remetem à análise de Foucault (1977) sobre o panóptico de Bentham (p. 173 e ss.). Lá, era uma construção arquitetônica. Aqui, uma construção de relações socioeducativas. Em ambos os processos, o panóptico coloca os indivíduos num estado consciente e permanente de visibilidade, o que assegura o funcionamento automático do poder. Um poder que se torna invisível por sua visibilidade, um poder exercido em cadeia, em rede.

Na escola, a participação dos sujeitos da educação, circunscrita aos moldes e limites dos canais implementados pelos gestores da educação, ao lado do arcabouço legal-normativo e seu crescente grau de detalhamento, dava ao exercício do poder uma dimensão muito mais extensa. Em tais condições, o exercício do poder penetra e entranha nas relações interpessoais e sociais. Assim, o controle e disciplinamento dos indivíduos nas relações socioeducativas consolidam-se não apenas por meio da coerção, da punição, mas, também, pela vigilância alcançada por meio da "participação" do trabalhador. Nesse quadro, mais uma vez é judiciosa a análise de Foucault (1982, p. 183):

O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles.

Um derradeiro olhar no caminho percorrido nas trilhas das práticas sociais em educação em Minas Gerais traz à tona um grande silêncio. O silêncio do movimento sindical dos trabalhadores em

educação no Estado quanto às questões e temas concernentes à gestão e organização dos processos de trabalho na escola.

No decorrer da caminhada, constatou-se que aqueles temas que apareciam de forma recorrente no âmbito das políticas educacionais e que definiam as bases legais da gestão e organização das relações de trabalho no interior das escolas não eram tratados de forma sistemática nas lutas e discussões encaminhadas pela UTE, e mais tarde o Sind-UTE, nos vários números do jornal da entidade.

Núñez (1990), ao analisar o posicionamento do movimento sindical docente na América Latina em relação a alguns problemas presentes nas políticas educacionais dos governos da região, constata outrossim que o sindicalismo docente não tem demonstrado vigor na discussão de questões concernentes aos problemas e práticas pedagógicas.

Por sua vez, Ribeiro & Joia (1992) chega a conclusões semelhantes ao delinear o papel atribuído ao sindicato pelos delegados presentes no 23º Congresso da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, em 1991.

No caso específico da UTE/Sind-UTE, ao debruçar sobre as páginas do órgão oficial da entidade, publicadas no período de 1985 a 1994, não encontramos, por exemplo, nenhuma discussão mais crítica sobre o colegiado escolar, seu significado e contornos necessários para avançar no processo de democratização da escola pública. Isso se repete em relação à questão da descentralização e autonomia das escolas. Do mesmo modo, diante do Programa de Avaliação instituído pela SEE-MG a partir de 1992, as análises do Sind-UTE não iam muito além da crítica aos possíveis desdobramentos em práticas autoritárias sobre os professores que tal avaliação poderia reforçar.

Por seu turno, nas poucas notas e artigos em que outros aspectos da gestão e organização do trabalho escolar eram analisados, a discussão levantada por aquela entidade nem sempre era aprofundada. Freqüentemente, predominava o enfoque legal-normativo. Inclusive, a maioria delas estava inserida na seção reservada ao Departamento Jurídico (DJ) da entidade.

Na discussão do DJ da UTE/Sind-UTE sobre a obrigatoriedade de recomposição do calendário escolar após determinada greve, por exemplo, isso fica claro. O caráter punitivo dessa obrigatoriedade era utilizado pelo próprio sindicato. Uma vez que todos teriam que repor os dias, esperava-se então que todos se

conscientizassem da importância de aderir à paralisação. Considere-se, ainda, que esse argumento se sustentava numa concepção de dia letivo entendido como dia em que eram ministradas aulas. Desse modo, a UTE/Sind-UTE acabava por assimilar e reproduzir, no seu discurso e na sua prática, a lógica do controle e da dominação de que temos tratado.

Esse processo de assimilação e reprodução da lógica do controle e da dominação, em certa medida, ocorreu também na discussão e luta relativas às diretas para diretor de escola encaminhadas pela UTE/Sind-UTE. Nas pautas de reivindicação das várias campanhas salariais conduzidas pela entidade, esse era um item recorrente até a institucionalização da seleção competitiva interna. Todavia, não se encontra nenhuma matéria discutindo especificamente o lugar da eleição de diretor no processo de democratização da gestão escolar. Novamente, foi no espaço reservado ao DJ que a entidade apresentou um projeto de lei regulamentando essa questão, o qual foi encaminhado à Assembléia Legislativa. O mais contraditório, no entanto, foi que em 1986, diante dos entraves políticos que impossibilitavam que essa reivindicação fosse aprovada pelo poder legislativo estadual, a própria UTE propôs que as diretas para diretor de escola fossem implantadas via decreto-lei⁷. Nesse quadro, o debate e a luta pelas diretas para diretor de escola acabavam por afastar-se de qualquer projeto mais amplo de democratização da escola, sua estrutura e funcionamento.

Vimos, também, que nos critérios utilizados para convocação/designação de pessoal para trabalhar nas escolas e nos critérios para distribuição de aulas, o tempo de serviço configurou-se como fator preponderante no processo de composição e organização do quadro de pessoal das unidades escolares. E tais critérios, em nenhum momento, foram objeto de discussão mais profunda por parte do movimento sindical docente em Minas Gerais. A entidade, mais uma vez por meio da seção do DJ, procurava manter os trabalhadores em educação sempre informados sobre aqueles critérios.

Todavia, se, por um lado, vários aspectos da gestão e organização do trabalho na escola não eram objeto de maior discussão nos jornais da UTE/Sind-UTE, por outro, temas e questões suscitadas nas lutas sociais mais amplas eram debatidos de forma intensa

7 Destaque-se que o decreto-lei era um instrumento jurídico fartamente utilizado pelos governos autoritários ditatoriais para a imposição de normas e condutas sociais cerceantes dos direitos e liberdades individuais.

por essa entidade e importantes conquistas sociais foram alcançadas nesse processo.

Enfim, a análise desenvolvida nesse estudo traz à tona a relevância das questões referentes à gestão e organização do trabalho na escola pública como elemento importante para repensá-la, não só nos aspectos concernentes à sua organização didático-pedagógica, mas principalmente no que se refere às relações de trabalho que ali se constroem e reconstroem na dinâmica das práticas sociais em educação. Nesse sentido, é fundamental que novos estudos aprofundem tais questões, assim como urge que o movimento organizado dos trabalhadores em educação coloque em sua agenda permanente de discussão e luta a consolidação de novas bases teórico-práticas para a organização dos processos de trabalho na escola.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILLI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 9-34, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **O novo sindicalismo no Brasil**. 2. ed. Campinas, Pontes, 1995.
- _____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 2 ed. São Paulo, Cortez/Campinas, Edunicamp, 1995.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro, Contraponto/São Paulo, Editora Unesp, 1996.
- BERNARDO, João. **Capital, sindicato e gestores**. São Paulo, Vértice/Ed. Revista dos Tribunais, 1987.
- _____. **Economia dos conflitos sociais**. São Paulo, Cortez, 1991.
- _____. **Estado: a silenciosa multiplicação do poder**. São Paulo, Escrituras, 1998.
- BIHR, Alain. **Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise**. São Paulo, Boitempo, 1998.
- BOGDAN, Robert & BILKEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Porto Editora, 1994.
- BORON, Atilio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo, Paz e Terra, 1994.
- CASSASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. In.: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 74, p. 11-19, ago. 1990.

- _____. A centralização e a descentralização da educação. *In.*: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 95, p. 37-42, nov. 1995a.
- _____. **Tarefas da educação**. Campinas, Autores Associados, p. 124 (Coleção educação contemporânea), 1995b.
- CASTRO, Magali de. **Relações de poder na escola pública de ensino fundamental: uma radiografia à luz de Weber e Bourdieu**. São Paulo, 1994. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. (3 volumes).
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo, Xamã, 1996.
- COHN, Gabriel (org.). **Max Weber**. 5 ed. São Paulo, Ática, 1991.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *In.*: **Revista USP**, nº 17, São Paulo, Edusp, p. 86-101, 1994.
- DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In.*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo, Cortez, 1998, p. 77-95.
- ELY, Helena Bins. **Qualidade nos bancos: um estudo sobre os aspectos participativo das novas formas de gestão**. Porto Alegre, 1995. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, Vozes, 1977.
- _____. **Microfísica do poder**. 10 ed. Organização e tradução Roberto Machado. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1992.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, Vozes, 1998.
- HUTMACHER, Walo. A escola em todos os seus estados: das políticas de sistemas às estratégias de estabelecimento. *In.*: NÓVOA, António (coord.). **As organizações escolares em análise**. 2 ed. Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1995.
- LEROY, Nêmia M. I. Pereira. **O gatopardismo na educação: reformar para não mudar "o caso de Minas Gerais"**. Rio de Janeiro, Dois Pontos, 1987.
- LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2 ed. São Paulo, EPU, 1986.
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. 2 ed. São Paulo, Nova Cultural, 1985.
- MATTOSO, Jorge E. L. **A desordem do progresso**. Campinas, Scritta/São Paulo, Página Aberta, 1995.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. *In.*: FISCHIMAN, Roseli (coord.). **Educação Brasileira: temas e estudos**. São Paulo, Atlas, 1987.
- _____. **Organização e poder: empresa, Estado e escola**. São Paulo, Atlas, 1990.

- _____. **O que é burocracia**. 14 ed. São Paulo, Brasiliense, 1992.
- NÚÑEZ, Ivan P. Sindicato de mestros, Estado y políticas educacionales en América Latina. In: FRANCO, Maria Laura P. B. & ZIBAS, Dagmar. L. (orgs). **Final de século: desafios da educação na América Latina**. São Paulo, Cortez, 1990, p. 39-60.
- O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso de, MATTOSO, José Eduardo L., NETO, José Francisco Siqueira & OLIVEIRA, Marco Antônio de. (org.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. Brasília, Ministério do Trabalho/Campinas, Cesit/São Paulo, Scritta, 1994.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo, Cortez, 1995.
- PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 2 ed. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1988.
- _____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. Campinas, Papirus, 1996.
- REZENDE PINTO, José Marcelino de. **Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1996.
- RIBEIRO, Vera Masagão & JOIA, Orlando. **Trabalhadores em educação: perfil e representações dos delegados ao 23º Congresso da CNTE, 1991**. São Paulo, Cedi/Brasília, CNTE, 1992.
- SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. **A escola pública como local de trabalho**. São Paulo, Cortez/Campinas, Autores Associados, 1990.
- TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo, Ática, 1985.
- _____. **Administração, poder e ideologia**. 2 ed. São Paulo, Cortez, 1989.
- WAINWRIGHT, Hilary. **Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1998.
- WARDE, Mirian, HADDAD, Sérgio & TOMMASI, Livia de. (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez/Ação Educativa/PUC-SP, 1996.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamento da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa e Karen E. Barbosa; Revisão Gabriel Cohn. Brasília, EdUnb, 1991.
- _____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo, Pioneira, 1967.



A CULTURA ORGANIZACIONAL E O IMPACTO DAS PROPOSTAS DE MUDANÇA EM ESCOLAS ESTADUAIS DE MINAS GERAIS

Lúcia Helena G. Teixeira¹

A realização deste estudo² foi motivada pelo interesse em desvendar as questões referentes ao funcionamento interno da escola, organização que as políticas públicas e a administração da educação têm tratado como espaço capaz de realizar as mudanças educacionais requeridas pela sociedade, submetida ao processo de globalização que caracteriza este final de século.

Concebendo a escola como sistema social em constante construção, assumi o desafio de estudar sua constituição com a multiplicidade de fatores que participam do jogo de sua prática cotidiana. Adotando a perspectiva da cultura organizacional, busquei identificar os traços marcantes da cultura de três escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino de Juiz de Fora (MG),³ sub-

1 Doutora em Educação pela Unicamp e professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: luciahelena@artnet.com.br

2 Sob a denominação de *Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas. Um estudo de escolas da rede estadual de Minas Gerais* esse estudo, na sua íntegra, constituiu o documento da tese defendida em 30/11/98 no programa de doutorado da Unicamp, na área de Administração e Supervisão Educacional.

3 Pesquisa realizada no período de março a agosto de 1997.

metidas ao processo de mudanças conduzido pelo governo do Estado desde 1992, com apoio e financiamento do Banco Mundial.

O presente texto contém a síntese desse estudo. Partindo da apresentação crítica do projeto implantado, indico os focos de interesse nele contidos, delimitando o campo estudado. Depois de elucidar a percepção de cultura escolar assumida, passo à caracterização dos traços culturais identificados nas três escolas pesquisadas, suas semelhanças e diferenças e, finalmente, avalio o impacto, nessas escolas, do projeto de mudança proposto.

Um projeto denominado ProQualidade

A partir de 1990, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE) redefiniu sua política educacional, colocando a escola como eixo central do processo de busca da qualidade do ensino oferecido. Entendendo qualidade como melhoria dos índices de promoção dos alunos, essa política orientou-se na busca de eficácia e produtividade escolar. Formulado pelo governo Hélio Garcia, gestão 1990/1994, e assumido pelo governo Eduardo Azeredo, gestão 1995/1998, o Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais, o ProQualidade, priorizou medidas voltadas para o combate à repetência, considerada produto da administração insatisfatória do sistema de ensino mineiro.

O objetivo geral do projeto, cujo período de desenvolvimento estende-se até 31/12/1999, é a “diminuição das taxas de repetência em todas as séries do ensino fundamental, mediante a melhoria da qualidade do ensino e a adoção de práticas voltadas para a recuperação da aprendizagem de alunos com rendimento insuficiente.” (Minas Gerais, 1993a, p. 54). Esse objetivo e as metas dele decorrentes dão a dimensão clara da centralização das medidas em torno da melhoria de produtividade do ensino nas escolas da rede estadual.

A qualidade do ensino constitui expressão-chave da proposta. Adotando-se a ótica do mercado, toma-se o termo qualidade como sendo universal e neutro e, dessa forma, transformam-se questões políticas e sociais em questões técnicas, relacionadas à eficácia ou à ineficácia de medidas administrativas (Silva, T. T., 1994, p. 18). Ao contrário do que é apresentado no discurso, a qualidade do ensino, nessa perspectiva, responde às demandas econômicas oriundas das mudanças que resultam da reestruturação capitalista em curso. Não se faz no interesse da maioria e, nesse sentido, pode

ser entendida como a contraface do discurso da democratização, que permite estender e avançar a modernização conservadora na esfera educacional (Gentili, 1994, p. 115, 224-225).

Nessa ótica, o combate à repetência, conseqüência primeira da baixa produtividade do sistema estadual de ensino, constitui o objetivo primordial da política educacional consubstanciada no ProQualidade. Sua principal meta é a substituição da cultura da repetência pela cultura da escola produtiva. Esse alvo indica que a mudança visada deve ocorrer em grau capaz de imprimir na instituição escolar um novo modelo de organização e funcionamento, o que supõe uma nova cultura. Ele indica, ao mesmo tempo, uma direção impressa no processo de mudança, que é regida por indicadores econômicos.

Adotando uma posição diferente, considero que o fim do processo educativo é a promoção do desenvolvimento pleno do ser humano. Vista como agência encarregada desse processo na sociedade contemporânea, a escola não pode limitar sua ação à preparação do trabalhador que atenda aos requisitos da sociedade capitalista, mas tem a tarefa de atuar na formação do cidadão capaz de uma ação crítica e ativa nessa sociedade. Nesse sentido, considero que a melhoria da qualidade de ensino não se esgota no aumento dos índices de promoção, mas supõe condições capazes de garantir ao aluno participação ativa no processo de aprendizagem, de modo que ele possa construir, de forma crítica e participativa, seu próprio conhecimento, assentando as bases de uma educação continuada.

O projeto traça suas ações, tanto no campo da organização da administração escolar, quanto no campo da organização do ensino. Partindo de um discurso que enfatiza o compromisso assumido com os pais, os alunos, os profissionais do ensino e a própria escola, são traçadas as cinco prioridades que sustentam o projeto e em torno das quais são detalhadas as ações propostas, em forma de subprojetos, cada um deles desdobrados em outros tantos componentes.⁴ Das cinco prioridades estabelecidas, a saber autonomia da escola,

4 Os subprojetos são: a) fortalecimento da gestão do sistema educacional, que engloba ações referentes à implantação de um sistema de monitoramento do projeto, avaliação do desempenho docente e estudos e pesquisas sobre gestão escolar; b) melhoria da infraestrutura e gestão da escola, abrangendo ações referentes ao fortalecimento do planejamento escolar, desenvolvimento do gerenciamento escolar e fornecimento de equipamento de apoio à administração das escolas; c) desenvolvimento do ensino, que envolve ações relativas ao desenvolvimento curricular, capacitação de professores, estudos e pesquisas sobre o desenvolvimento do ensino; d) fornecimento de materiais de ensino, envolvendo:

fortalecimento da sua direção, formação de professores, avaliação externa e integração com os municípios, este estudo focalizou, de modo específico, as ações referentes às duas primeiras, considerando as demais na medida de suas repercussões sobre aquelas.

No que diz respeito à autonomia, a proposta do ProQualidade abrange as dimensões administrativa, financeira e pedagógica e considera que ela "(...) significa que a escola assume uma nova gama de responsabilidades. Assume a responsabilidade de resolver os seus problemas." (Mares Guia Neto, 1991, p. 10). Nesse sentido, são previstas medidas referentes ao repasse de verbas para serem gastas em conformidade com as prioridades de cada escola, segundo critérios de sua própria direção. O projeto propõe igualmente medidas para transferência de competências administrativas e pedagógicas do sistema para as escolas, argumentando justificadamente sobre a conveniência das mesmas.

A autonomia tem sido justificada como forma de garantir à escola condições para definir seus fins, adotar sua própria forma de organização interna, administrar seus recursos e se conduzir de modo a tornar-se mais eficiente. O ProQualidade aponta nesse sentido. Busca reduzir a influência do Estado sobre a instituição escolar, desregulamentando a administração da rede de ensino, na busca de melhores resultados da ação escolar.

No entanto, o movimento pela autonomia da escola parece ser parte de um processo mais amplo de retirada do Estado de suas obrigações sociais e instalação do chamado Estado mínimo. Assim, essa proposta pode constituir apenas o pretexto para o governo omitir-se de seu compromisso social com a educação da população. Autonomia e descentralização parecem, então, constituir a roupagem com que se apresenta o discurso do autoritarismo na sua forma sutil dos dias atuais (Arroyo, 1996, p. 6).

Além disso, na abordagem dessa questão é necessário ter presente que, em se tratando da escola, a autonomia não pode ser concebida de forma absoluta. Como instituição social que é, a escola tem sua existência justificada na medida em que responde aos interesses e anseios da comunidade em que está inserida. Sua autonomia será, portanto, aquela capaz de fixar as regras de seu pró-

livros didáticos, cantinhos de leitura e materiais pedagógicos; e) reorganização do atendimento escolar, que compreende ações relativas ao aumento do número de salas de aula e racionalização da rede física; f) coordenação e supervisão do projeto.

prio existir, levando em conta a sociedade a que serve, seus próprios limites e suas potencialidades. Nessa perspectiva é que se pode dizer (Arroyo, 1996, p. 10) que a administração da educação é administração de direitos e é a sociedade quem tem o direito de formar o cidadão conforme seu próprio projeto de sociedade.

No que se refere à autonomia da escola, a posição adotada neste estudo é a de que a identidade dessa organização supõe a sua auto-determinação com vistas à realização da prática pedagógica que lhe compete. Nesses termos, entendo que uma escola autônoma, com identidade própria, é aquela que, a partir do estabelecimento de seus objetivos de ação, possui as condições para diferenciar-se do modelo uniformizante do sistema e organizar-se conforme as concepções dos agentes nela envolvidos, de modo a responder às demandas de sua população-alvo, formulando um projeto pedagógico próprio.

O fortalecimento da direção da escola, segunda prioridade do projeto, é entendida como ênfase na *direção* e não no *diretor* da escola, entendendo-se por direção a atuação do diretor auxiliado pelo colegiado escolar. Coerente com essa proposta, foram estabelecidos os novos critérios de escolha do diretor de escola, adotando-se um sistema misto que combina a comprovação do mérito e da competência do candidato, com o processo de escolha da comunidade através do voto.

Essa segunda prioridade deriva diretamente da proposta de autonomia, uma vez que uma escola autônoma requer uma direção fortalecida, para fazer face às novas responsabilidades que a ela vão ser atribuídas. Por outro lado, ao falar em direção da escola constituída do diretor auxiliado pelo colegiado, a proposta consagra essa instância como órgão componente da função de direção, ao mesmo tempo em que busca implantar uma administração com base no paradigma da gestão participativa. Entretanto, uma administração com base na participação exige mais que o estabelecimento de uma nova estrutura para a escola. A participação requer um processo de libertação dos esquemas burocráticos a que estivemos sujeitos ao longo da nossa história, devendo resultar de um processo de construção (Silva, J. M., 1995, p. 25 e 59) que envolva os diferentes atores na escola. Uma administração participativa assenta-se em novas concepções e valores e exige a constituição compartilhada de uma nova cultura da escola.

A análise do projeto na sua íntegra permite perceber que as grandes linhas da proposta representadas pela ênfase na escola fundamental, pela necessidade de criar padrões de eficiência da

administração da rede de escolas estaduais, pela redefinição do papel do Estado com impulso à autonomia da escola e a instituição do processo de avaliação dos resultados dos alunos, correspondem às orientações das agências internacionais, no caso específico, representadas pelo Banco Mundial, financiador do projeto (Fonseca, 1995, p. 171-172; Warde, 1992, p. 13-21; Banco Mundial, 1995, III-V).

A cultura organizacional da escola: um instrumento de análise

Uma escola não é um somatório de salas de aula onde os professores são individualmente responsáveis pela prática pedagógica ali desenvolvida. Ela constitui uma entidade sociocultural formada por grupos relacionais que vivenciam códigos e sistemas de ação num processo que faz dela, ao mesmo tempo, produto e instrumento cultural. Não obstante sua "heterorganização", ela constitui um organismo social vivo e dinâmico. Possui, além da estrutura burocrática que a compõe, uma constituição cultural e simbólica que lhe confere vida própria e lhe permite responder às demandas e limitações que lhe são impostas pelo meio (Cândido, 1977, p. 108). Essa constituição é tecida pela rede de significados (Geertz, 1989, p. 15) que se encarrega de criar os elos que ligam passado e presente, instituído e instituidor, e que estabelece as bases de um processo de construção e reconstrução permanente.

Nesses termos, a cultura é tratada, neste trabalho, como metáfora (Freitas, 1991, p. 3), não como uma variável independente que se impõe de fora, a partir do contexto mais amplo, mas como algo que se constrói no interior da unidade escolar, significando aquilo que a escola é. Constitui uma variável dependente das condições físicas, sociais, políticas, econômicas que entram em jogo na organização e funcionamento internos da escola (Sarmiento, 1994, p. 88). Assim, não é supérfluo insistir que, tratando a cultura da escola como construção da unidade escolar, busco acrescentar-lhe uma perspectiva que situa o estabelecimento de ensino no contexto social, econômico, político e cultural que influencia na construção permanente dessa organização. Construção que resulta da influência dos fatores endógenos e exógenos à organização escolar. Nela procuro considerar, no âmbito interno da unidade escolar, os elementos impostos pelo sistema, as bases históricas e materiais que foram-se consolidando ao longo do tempo. São as bases "constituídas". So-

bre elas assenta-se a dinâmica da reconstrução permanente exercida pelos processos administrativos e pedagógicos da instituição.

Essa organização interna ergue-se num contexto sociopolítico-cultural que exerce sobre ela dois tipos de influências: as influências abrangentes e difusas representadas, de um lado, pelas teorias e tendências educacionais contemporâneas e de outro, pelas determinações da estrutura econômica, social e política de cada momento histórico; as influências específicas e concretas, exercidas de forma direta pelas políticas públicas de educação e as normas de organização do sistema de ensino pelas pela realidade sócio/econômica e cultural da população por ela atendida.

As diferentes categorias de influências exercidas sobre a unidade escolar podem ser vistas em duas dimensões: a *dimensão econômico-político-social* e a *dimensão educacional*.

Essa concepção do processo de construção da cultura escolar completa-se com a percepção dos principais elementos levados em conta em sua constituição. Os artefatos culturais (Schein, 1991, p. 14), constituem a zona de visibilidade e simbolizam a essência dessa cultura consolidada nos valores, crenças e concepções básicas assumidas pela organização que, por sua vez, constituem a zona de invisibilidade (Nóvoa, 1995, p. 30-32). Sobre as bases “constituídas” assenta-se a dinâmica da reconstrução, que atinge os vários setores da unidade, colocando em cena todos os atores que dela participam nas áreas administrativa e pedagógica. Os processos administrativos em vigor influenciam e são influenciados pela execução dos processos pedagógicos, ao mesmo tempo em que, estabelecendo o ritmo da reconstrução, esses dois processos repercutem nas bases constituídas para reforçá-las e mantê-las ou para enfraquecê-las e mudá-las.

Nessa abordagem pluralista da cultura organizacional, que abre espaço para a consideração da natureza diversificada de interesses e motivações individuais e grupais dentro da instituição escolar, os conflitos são percebidos como inerentes às relações entre os atores e inevitáveis no funcionamento de qualquer organização, sublinhando suas potencialidades e seus aspectos funcionais, enquanto o poder é tomado como uma variável de que depende o encaminhamento para solução desses conflitos (Gomes, 1993, p. 111). Nessa percepção, fica evidente que a consideração de grupos e, portanto, de subculturas específicas dentro da instituição, não autoriza uma crença na cultura como valor integrador (Torres, 1997, p. 41) e

uniformizante do agir e do pensar na escola. Adota-se uma perspectiva da ação fragmentadora da cultura (p. 47), que considera as ambigüidades existentes na vida da organização e assume que os seus membros não possuem reações similares em todos os aspectos. Eles adotam soluções variadas para suas dificuldades e usam diferentes estratégias de solução, mas partilham orientações, objetivos e crenças comuns (p. 46-47).

A partir dos traços culturais percebidos no cotidiano de uma escola, é possível buscar os elementos que definem a forma própria de funcionamento da mesma, sua identidade. Tendo em conta o pressuposto de que o modelo de organização da escola brasileira estruturou-se de fora para dentro, num processo de "heterorganização", considera-se ser a identidade da unidade escolar resultante de sua capacidade de diferenciação do modelo uniformizante, proposto do exterior, a partir de um projeto próprio, com definição dos objetivos de ação e o arranjo dos recursos disponíveis com vistas à obtenção desses objetivos. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o projeto político-pedagógico da escola, mesmo não estando consubstanciado em um documento escrito, embora seja isso desejável, constitui um dos mais valiosos instrumentos de construção da identidade e da cultura da organização escolar.

Na sua dimensão integradora, o projeto político-pedagógico da escola pode ser visto como a proposta educativa da unidade de ensino capaz de mobilizar, orientar e dirigir todas as ações no âmbito da instituição, em consonância com as concepções básicas dos elementos envolvidos, com as suas reais possibilidades e com as necessidades da comunidade atendida. A elaboração e a implantação de projetos educativos dessa natureza, sem esquecer os interesses e valores dos diferentes grupos, levam a um esforço de produção de consensos dinâmicos dentro da escola em torno de objetivos compartilhados (Nóvoa, 1995, p. 33). Esse processo confunde-se com a própria construção (e reconstrução) da cultura escolar. É nessa perspectiva que se considera a cultura da organização escolar como espaço intersubjetivo onde se cruzam as múltiplas racionalidades que ela comporta (Sarmiento, 1994, p. 92), numa ação permanente de construção e reconstrução que caracteriza o cotidiano da unidade de ensino, através de um processo contínuo de aprendizagem coletiva que envolve todos os seus membros.

Os traços predominantes da cultura de uma unidade escolar organizam-se em forma de configurações simbólicas (Gomes, 1993,

p. 82-84) que permitem a identificação de diferentes contextos:⁵ a) o contexto cívico, que põe em evidência as relações sociais entre cidadãos com responsabilidades de controle e o Estado; b) o contexto doméstico, que significa a extensão das relações sociais, modos de comunicação, hierarquização e relações que ocorrem na família; c) o contexto industrial, cujas relações colocam em primeiro plano as exigências de eficácia das escolas conforme o modelo econômico.

Perceber a escola como cultura supõe voltar a atenção para os fatores humanos que entram em jogo no funcionamento dessa organização de natureza específica, cujo alvo da ação é o desenvolvimento do próprio ser humano. Adaptando-se a tipologia de Sethia e Von Glinow (1985, p. 400-420), que associa a preocupação com as pessoas e o desempenho das mesmas, foi possível construir uma classificação da cultura escolar que pode apresentar-se como apática, cuidadosa, exigente ou integrativa. A cultura apática é marcada pela indiferença e reflete um estado geral de desmoralização e cinismo que permeia a organização com uma fraca liderança. O trabalho é movido mais por interesses políticos que por preocupação com eficiência e efetividade. A cultura cuidadosa preocupa-se com o bem-estar de seus membros e não se impõem altos padrões de desempenho, assumindo uma postura paternalista, que em geral, faz parte da filosofia de seus líderes. A cultura exigente orienta-se para o desempenho e o sucesso. Nela, o que conta é o sucesso e as pessoas são colocadas em segundo plano. A cultura integrativa, por sua vez, combina uma alta preocupação com as pessoas e uma forte expectativa sobre o desempenho, aspectos que se reforçam mutuamente.

A caracterização da cultura de três escolas públicas

O estudo realizado⁶ permitiu identificar os traços marcantes da cultura de três escolas urbanas⁷ da rede estadual de ensino de Juiz de Fora, aqui identificadas como Alfa, Beta e Delta.

5 Os três contextos representam uma adaptação da tipologia proposta por Rui Gomes (1993, p. 82-84) à situação do estudo.

6 Usando uma metodologia qualitativa, deu-se ênfase à observação do cotidiano escolar, procurando-se complementar os dados coletados com a realização de entrevistas com um número expressivo de profissionais e alunos das escolas e com análise de documentos consultados em cada uma.

7 A escolha dessas escolas se deu a partir dos resultados das avaliações sistêmicas aplicadas pela SEE nos anos de 1992 e 1995 nas turmas de oitava série de toda a rede de

A Escola Alfa, situada em bairro central da cidade, funciona em três turnos ministrando ensino fundamental e médio, com uma matrícula superior a dois mil alunos no ano de 1997. Criada na década de 1940, essa escola foi instalada em prédio de bela aparência, apresentando, na ocasião da pesquisa, sinais de desgaste, má conservação, deficiência de equipamentos, precariedade de recursos didáticos e uso inadequado do espaço físico. Revelando-se, do ponto de vista das configurações simbólicas, como um contexto cívico no plano político, a cultura dessa escola mostrou-se, no plano pedagógico, como apática, na medida em que se caracteriza pela indiferença e por um estado de desmoralização da prática escolar e da identidade docente. Sob a capa de democratização, expressa na posição político-partidária de muitos de seus profissionais,⁸ vem sendo encoberta nessa escola a ausência de uma liderança forte, capaz de realizar a necessária integração dos esforços educativos no seu interior, superar as contradições nela existentes e conduzir o processo de melhoria do ensino que oferece. Esses traços, associados à inexistência de uma identidade própria, à desintegração de sua organização interna, ao mito da autoridade do professor e ao culto à nota nela identificados, permitem que se considere a Escola Alfa como uma cultura a ser reconstruída. Tendo-se desintegrado a cultura burocrática e uniformizante do passado, essa unidade escolar não foi ainda capaz de construir uma identidade cultural própria. Nessa escola o discurso da democratização encontra-se distante da prática pedagógica que realiza.

A Escola Beta, criada na década de 1970, nasceu das reivindicações dos moradores de um conjunto habitacional e foi instalada num galpão de obras onde ainda funciona. Ministrando o ensino fundamental para cerca de quinhentos alunos, funciona em dois prédios distantes um do outro perto de mil metros. As condições de que dispõe são precárias, tanto do ponto de vista do prédio e de seus equipamentos, como no que se refere ao número de recursos

escolas estaduais. Na comparação desses resultados foram identificadas as três escolas que apresentaram maiores índices de melhoria nos testes de 1995, supondo-se ser essa variação resultado de esforços da própria escola no sentido da melhoria dos resultados de seus alunos, o que não foi confirmado pelos estudos realizados.

8 Entre o corpo docente e administrativo da escola podem ser identificados líderes de dois diferentes sindicatos da categoria e membros atuantes de partidos políticos. As posições conflitantes e competitivas dessas lideranças transferem-se para o interior da unidade escolar, transformando-a em campo de disputas acirradas.

humanos com que conta para funcionar em tais condições. Sua cultura é, por certo, a expressão da luta de seu pessoal na busca das condições de sua existência.

No plano das configurações simbólicas, essa cultura pode ser caracterizada como fazendo parte de um contexto doméstico. A família constitui o quadro de referências que determina uma racionalidade ditada pelos laços afetivos e pelas amizades. Esse contexto harmoniza-se com a cultura cuidadosa que marca a organização interna e o funcionamento dessa escola. A preocupação com o bem-estar de seus membros está expressa, no caso dessa escola, na luta pela sua própria existência e pela melhoria de suas condições de funcionamento. Esse traço, que perpassa toda a história da unidade escolar e intensificou-se nos últimos anos, produz, como decorrência, a integração do grupo e a organização de um trabalho com base na amizade, na cooperação. Como é típico desse tipo de cultura, não são impostos altos padrões de desempenho a alunos e professores. Em nome da precariedade de suas condições de funcionamento, firma-se a postura paternalista que a caracteriza. A percepção desses traços associados às atitudes de luta para a solução de seus problemas mais imediatos permite considerar a Escola Beta como uma cultura que busca firmar as bases de construção de sua própria identidade.

A Escola Delta, criada no início da década de 1960, também resultou das reivindicações dos moradores do bairro onde se localiza. Em 1997, atendia a mais de mil e seiscentos alunos, ministrando ensino fundamental e médio e funcionando em três turnos. As adequadas condições de funcionamento apresentadas no que se refere à sua estrutura física constituem produto do esforço de sua direção unida às lideranças da comunidade a que serve.

A identificação dos traços marcantes na cultura da Escola Delta permite chegar a uma categorização a respeito. No quadro das configurações simbólicas ela se apresenta como um contexto doméstico. As referências expressas à figura da mãe, dos filhos, a ênfase nos sentimentos de amor, carinho, amizade, pontuam as expressões de professores, funcionários e alunos em situações as mais diversas. É esse o elemento preponderante que orienta as relações no interior da unidade escolar e nas suas relações com a comunidade externa. O caráter familiar das relações extrapolou o âmbito da escola para fazer-se presente nas relações estabelecidas com o sistema, levando a uma camuflagem das críticas a ele feitas no ambiente interno da escola.

Com as marcas de sua história, a figura carismática da diretora que a conduziu por mais de quinze anos e a integração do grupo que a constitui apontam para a existência de uma cultura consolidada. Essa cultura prioriza a valorização do elemento humano, alunos, professores, funcionários, pessoas da comunidade e a preservação do próprio grupo. Isso confere aos seus componentes um sentimento de segurança e proteção e indica um certo paternalismo a permear suas relações. As exigências com relação ao desempenho dos seus profissionais ficam, no meio disso, abrandadas pela ênfase atribuída ao bem-estar das pessoas e à manutenção de um ambiente de amizade e cooperação.

Nesse contexto, o funcionamento da Escola Delta revela uma dinâmica que é impulsionada pela sua própria tradição, mais que pela adoção de procedimentos formais de administração. Nele a inexistência de um projeto político-pedagógico próprio, capaz de orientar as práticas docentes em direção a objetivos claramente estabelecidos, acaba por comprometer sua própria ação no sentido da formação dos indivíduos para o exercício da cidadania, finalidade atribuída pela instituição à escola estadual. Revela-se uma situação paradoxal em que, apesar de uma cultura constituída, a escola não logrou firmar uma identidade própria.

As diferenças e semelhanças percebidas

A organização e o funcionamento de uma unidade escolar fazem-se a partir de uma dinâmica expressa na dialética entre manter a identidade como instituição social, conservando-se fiel às normas comuns, ou afastar-se delas, para assumir a diferença resultante da relativização, ou mesmo desobediência, às normas estabelecidas (Teixeira, e Porto, 1996, p. 3), construindo assim uma identidade própria. Nesse sentido é que se pode dizer que o “funcionamento de uma organização escolar é fruto de um compromisso entre a estrutura formal e as interações que se produzem no seu seio, nomeadamente entre grupos com interesses distintos.” (Nóvoa, 1995, p. 25).

No estudo realizado, as três escolas, criadas como instituições de ensino primário constituíam, no ano de 1997, realidades muito diversas. Atendendo a um contingente diferente de alunos, elas expandiram-se com a implantação das séries finais do ensino fundamental e, no caso de Alfa e Delta, com a criação do ensino médio. As diferenças entre elas revelaram-se a partir da sua localização, da

população a que servem e da forma como cada uma foi criada e colocada a funcionar.

Apesar de pertencerem à mesma rede estadual de ensino, supostamente sujeitas a normas comuns, essas escolas revelaram estruturas administrativas bem diversas a partir dos preceitos estabelecidos em regimentos bem diferentes.

A caracterização a que se chegou com a combinação dos traços culturais da Escola Alfa a diferencia das outras duas. Essa cultura, que foi interpretada como constituindo, no plano das configurações simbólicas, um contexto cívico, coloca em destaque uma ação política voltada para os interesses da coletividade. No plano da prática pedagógica, no entanto, revelou-se como uma cultura apática, caracterizada por certa indiferença dos profissionais da instituição em assumirem integradamente a busca de soluções para os problemas que sobre ela incidem.

Tomando os traços marcantes de cada escola e procurando identificar aqueles que, com o conjunto dos elementos que os compõem, apresentam-se como específicos de cada uma delas, foi possível perceber as diferenças. A Escola Alfa apresenta a motivação política e a desintegração, como os dois traços culturais que a distinguem das demais. A Escola Beta tem no espírito de luta e na integração seus traços diferenciadores, enquanto na Escola Delta evidenciam-se como traços distintivos a coesão do grupo e a integração com a comunidade.

Entretanto, as escolas estudadas revelaram, como não poderia deixar de ser, formas semelhantes de se organizarem, apesar das diferenças assinaladas. Todas elas consagram na sua prática o modelo de escola que conhecemos, baseada na organização hierárquica dos profissionais, na definição dos tempos, na conformidade com a divisão dos alunos por séries e turmas, de acordo com os conteúdos de ensino ministrados, em conformidade com as grades curriculares a serem formalmente cumpridas por todos. Prevaecem em todas elas as formas tradicionais de ensino e a culpabilização do aluno pelos resultados insatisfatórios de aprendizagem.

As escolas Beta e Delta assemelham-se pelo contexto doméstico que as caracteriza e pela cultura cuidadosa nelas identificada.

Além disso, percebe-se nas três escolas estudadas a ruptura com o modelo autoritário de direção do passado. Em todas as três ocorreu a absorção do modelo de seleção do diretor proposto pelo sistema com a inclusão da escolha através do voto. Embora tenham

sido identificados níveis de participação diferenciados, também pode-se dizer que os colegiados escolares funcionam nas três escolas ampliando o sentido de direção escolar, antes restrito à figura do diretor.

Outro traço semelhante nas três instituições estudadas é a inexistência de uma identidade própria. Permanecendo presas às determinações do sistema e ao modelo burocrático de organização do passado, alimentam o formalismo das aparências, impeditivo da realização de mudanças substanciais em direção ao atendimento de suas próprias realidades. Nenhuma delas possui um plano pedagógico próprio, uma proposta pedagógica bem articulada, construída com a participação de seu pessoal.

As respostas das culturas estudadas às propostas do sistema

As mudanças propostas pelo ProQualidade estão centradas no objetivo de redução das taxas de evasão e repetência em todas as séries e traduzem-se na expressão: mudar a cultura da repetência pela cultura da escola eficiente e produtiva.

Avaliando os resultados das ações realizadas nas três escolas a partir das propostas do sistema, cheguei a constatações sobre seu impacto na cultura das mesmas. Os dados levantados permitiram perceber que a autonomia da escola, prioridade maior que serve de base a toda a proposta, constituiu uma palavra-de-ordem esvaziada de seu significado. Essa autonomia, outorgada pelo projeto sem levar em conta os seres humanos que constituem as instituições de ensino e nem as condições de funcionamento das mesmas, não foi absorvida e assumida pelas escolas. Contradizendo a retórica do projeto, as ações do próprio sistema continuaram a normatizar a organização e o funcionamento das unidades escolares tornando mais detalhadas as medidas e o controle mais minucioso sobre elas. Nesses termos, a autonomia não se efetivou em nenhuma das dimensões: financeira, administrativa ou pedagógica, em qualquer das escolas pesquisadas.

A proposta de fortalecimento da direção da escola resultou, por certo, em mudanças assimiladas pelas três escolas, tanto no que se refere à eleição de seus dirigentes, quanto na instalação dos colegiados escolares, rompendo com o modelo de direção autoritário, centrado na figura do diretor, que vigorou no passado.

Entretanto, constatou-se que a mudança do modelo de administração dessas escolas tem-se mostrado insuficiente para provocar a substituição da cultura pedagógica prevalecente, não tendo sido capaz de romper com os padrões de ensino tradicional e garantir a construção de uma identidade própria dessas unidades escolares e a melhoria dos padrões de ensino nelas ministrado. Donde se conclui que a democratização dos processos administrativos nas três escolas revelou-se incapaz de atingir o processo de ensino e garantir aos alunos a escola de qualidade a que eles têm direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO, Miguel Gonzales. Administração e qualidade da prática educativa: exigências e perspectivas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Brasília, v. 12, n. 1, p. 9-22, jan.-jun. 1996.
- BANCO MUNDIAL. **Projetos de melhoria da qualidade da educação básica em Minas Gerais (ProQualidade)**. Relatório de avaliação. Belo Horizonte, 1994 (não impresso).
- CÂNDIDO, Antônio. A estrutura da escola. In: PEREIRA, Luiz, FORACCHI, Marialice M. *Educação e sociedade*. São Paulo, Nacional, 1977, p. 107-128.
- FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação. Reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, Pablo (org). *Pedagogia da exclusão*. Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis, Vozes, 1995, p. 169-195.
- FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional**. Formação, tipologias e impactos. São Paulo, Makron Books do Brasil, 1991.
- GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro, Guanabara-Koogan, 1989.
- GENTILI, Pablo A. A. O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo da educação. In: GENTILI, Pablo, SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Visões críticas. Petrópolis, Vozes, 1994, p. 113-177.
- GOMES, Rui. **Culturas de escola e identidade dos professores**. Lisboa, Educa, 1993.
- MARES GUIA NETO, Walfrido Silvino dos. **A realidade da educação em Minas Gerais**, 1991 [s.i.].
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. **Projeto Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1993 (não impresso).
- SARMENTO, Manuel Jacinto. **A vez e a voz dos professores**. Contributo para o estudo da cultura organizacional da escola primária. Porto, Porto, 1994.

- SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership**. A dynamic view. San Francisco, Jasssey-Bass Publishers, 1991.
- SETHIA, Nirmal K. e VON GLINOW, Mary Ann. Arriving at four cultures by managing the reward system. *In*: KILMANN, et al. **Gaining control of the corporate culture**. San Francisco, Jasssey-Bass, 1985, p. 400-420.
- SILVA, Jair Militão da. **Autonomia da escola pública: a re-humanização da escola**. São Paulo, Feusp, 1995. Tese de livre-docência.
- SILVA, Tomas Tadeu da A. "nova" direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. *In*: GENTILI, Pablo A. A. SILVA, Tomas Tadeu da A. (org). **Liberalismo, qualidade total e educação**, Petrópolis, Vozes, p. 9-29, 1994.
- TEIXEIRA, Maria Cecilia Sanches e PORTO, Maria do Rosário Silveira. **Gestão da escola: novas perspectivas**. Texto apresentado no 1º Seminário da Anpae-Sudeste, Piracicaba, SP, nov. 1996.
- TORRES, Leonor Lima. **Cultura organizacional escolar**. Representação dos professores numa escola portuguesa. Oeiras, Celta, 1997.
- WARDE, Mirian Jorge. As políticas públicas das organizações internacionais para a educação. **Em Aberto**, Brasília, ano 11, n. 56, p. 13-21, out.-dez. 1992.

