

UM JOGO DE ESPELHOS PARTIDOS? O COTIDIANO ESCOLAR E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA¹

Dagmar M.L.Zibas²

RESUMO

O artigo caracteriza a distância que historicamente tem existido entre as orientações oficiais dirigidas ao sistema educacional e o cotidiano escolar. Destaca, no entanto, que quando as políticas consideraram os professores como intelectuais capazes de se responsabilizarem por um trabalho de qualidade, houve grande melhoria do desempenho docente. Levanta dados para indicar que, nos anos 90, a autonomia escolar, recomendada por organismos internacionais – como o Banco Mundial – vem vinculada a novas formas de controle e à economia com gastos nas áreas sociais. Conclui que, mesmo quando aspectos modernizadores das novas políticas conseguem quebrar alguns núcleos retrógrados da cultura escolar, o viés economicista das atuais propostas introduz outros elementos

discriminatórios na micropolítica da instituição, comprometendo os declarados objetivos de qualidade e equidade.

Palavras-chave: política educacional; práticas escolares; relação entre política educacional e micropolítica da escola.

ABSTRACT

This article discusses the distance that has been registered historically between the official orientations regarding the educational system and the school practices. Nevertheless, it emphasises that a great improvement in the teaching process has been possible as the educacional policies consider teachers as intelectual workers and so as professionals able to develop a high quality work. The author argues that in the 90's some international institutions – like the World Bank – have recommended the adoption of specific policies to grant autonomy to schools. However, the recommended autonomy is based on

new control instruments and it is planned to diminish the spending of public funds in social areas. The article concludes that the economical bias of the present educational reforms introduces discriminatory elements in the teaching/learning process. So, the new policies official objectives regarding quality and equity will not be reached.

Key-words: educational policie; school practices; relationship between educational policies and school practices.

"Mais do que nunca, o divórcio está estabelecido entre dois tipos de discurso: um oficial, escolástico e escolar que assume a herança de um corpo social que se tornou legatário do universal, e outro, por sua vez, reprimido e transbordante, no coração do mundo das mídias, visões violentas ou idílicas de um pensamento realmente 'selvagem', porque abandonado no terreno do não cultivado, na margem do desinteresse oficial" (G.Durand, apud Ferreira e Eizirik, 1995).

A citação acima pode ser útil como referência inicial para se discutir porque as políticas educacionais e os projetos pedagógicos elaborados pelos órgãos centrais, no Brasil e na América Latina em

geral, acabam, freqüentemente, não repercutindo no cotidiano das escolas. De fato, o abismo entre concepção e implementação ou — na expressão clássica, entre teoria e prática — fica caracterizado quando constatamos que, tradicionalmente, as normas estabelecidas para o sistema escolar têm passado ao largo da história, das crenças, da cultura e das necessidades da maioria da população, ignorando, também, a prática, o conhecimento, a formação e a vivência dos professores. Ou seja, a distância entre o prescrito e o real atravessa vários níveis hierárquicos e mediações diversas, eclodindo nas salas de aula onde grandes contingentes de alunos apáticos ou indisciplinados e professores angustiados mergulham em um processo desgastante e improdutivo.

Sabe-se que várias abordagens teóricas têm procurado explicar essa “esquizofrenia sistêmica”. Para muitos especialistas, a existência de um currículo e de uma prática pedagógica — que ignoram as peculiaridades, as contradições e a qualidade do que é vivido pelo aluno — está na base dos conflitos que se instalam nas escolas e dos pobres resultados pedagógicos obtidos.

Nessa vertente, Giroux (1989) discute porque a organização escolar encontra dificuldade em motivar o aluno para a aprendizagem do conhecimento que tenta transmitir. Diante das resistências encontradas junto aos estudantes, os professores — geralmente desmotivados e não devidamente formados, recompensados ou reconhecidos — acabam mudando seus objetivos: ao invés de realmente ensinar, passam a priorizar a ordem e o controle. Esse autor faz referência a uma pesquisa realizada junto a duas escolas norte-americanas e analisa o cotidiano nessas instituições da seguinte forma:

"Os administradores não somente despendiam seu tempo com esses assuntos (administração e controle), mas também tendiam a avaliar outros elementos, tal como o desempenho dos professores, de acordo com sua habilidade de manter a ordem. Eles tendiam a organizar outros elementos da escola segundo o critério de sua contribuição ou não contribuição para que se mantivesse a ordem. O exemplo mais significativo disso foi a implementação, em ambas as escolas, do período "cinco-por cinco", onde os alunos entravam cedo, pela manhã, eram submetidos a cinco períodos de instrução, com poucos minutos de intervalo e um recreio de quinze minutos no meio da manhã, sendo liberados antes das treze horas. Não havia períodos livres, salas de estudo, tempo para a cafeteria ou para reuniões. Não eram permitidas ocasiões em que pudesse ocorrer violência. A importância da manutenção da ordem naquelas escolas secundárias não podia ser subestimada" (Giroux, 1989, p.63).

Muitos estudos brasileiros revelam um cotidiano escolar bastante similar à descrição acima. Por exemplo, pesquisa realizada em escola pública situada em bairro operário, de alta criminalidade, em São Paulo, procura analisar a dinâmica de curso secundário noturno, freqüentado por jovens trabalhadores, onde a preocupação constante era com a disciplina. Não havia projeto pedagógico ou plano escolar em execução. Em vista da inexistência de qualquer avaliação formal do trabalho docente, percebia-se nitidamente que a maior exigência

colocada aos professores dizia respeito à manutenção da ordem. Um professor que havia tentado quebrar a monótona rotina, organizando os alunos para o ensaio de uma peça de teatro, foi boicotado e afastado, porque criava situações "que podiam incitar à desordem" (Zibas, 1995).

No entanto, nessa mesma escola, estava muito viva a lembrança de uma experiência realmente produtiva e motivadora, realizada na década de 80, logo descontinuada. Os mesmos professores, agora conformados com o baixo rendimento de todo o processo escolar, mostraram-se entusiasmados, e até emocionados, ao relembrares um programa especial (denominado "Projeto Noturno") que havia mobilizado todos os níveis da instituição. Outras pesquisas que focalizaram a mesma inovação (Sampaio, 1988; Almeida, 1992), mas realizadas em escolas diferentes, também confirmam os resultados animadores do Projeto Noturno ao qual aderiram 152 estabelecimentos de todo o sistema estadual.

E em que consistiu aquela experiência? As principais características foram: certo grau de autonomia concedido às escolas para que adaptassem alguns aspectos do currículo oficial às necessidades e expectativas dos alunos dos cursos noturnos; fornecimento de recursos técnicos e materiais mínimos para a implementação das alterações; pagamento de horas extras para que os professores, em dois sábados por mês, realizassem reuniões pedagógicas, o que acabou possibilitando que fossem programadas atividades extra-curriculares e comunitárias nos fins-de-semana.

Mas como analisar os resultados reconhecidamente positivos do Projeto Noturno diante da atual precariedade do processo ensino-aprendizagem na escola focalizada? Em primeiro lugar, é imperioso notar que o Projeto Noturno foi desenvolvido em um período sócio

político altamente favorável, quando a ditadura militar brasileira, já enfraquecida, estava sendo obrigada a conviver com governos estaduais, de oposição, democraticamente eleitos. Nesse contexto, o governo do Estado de São Paulo, que criou o Projeto Noturno, tinha um claro compromisso com a valorização do trabalho docente, com a melhoria dos salários dos professores e com a instituição de normas, amplamente discutidas, para a carreira do magistério.

Em segundo lugar, pode-se caracterizar a dinâmica estabelecida pelo Projeto como muito adequada para que os professores atuassem e se percebessem atuando como "intelectuais". O que as pesquisas registraram foi que os professores, durante a vigência da experiência, estavam levantando questões e sentindo-se responsáveis pelo processo educacional em nível mais abrangente, desenvolvendo outro tipo de relação com os alunos, ou seja, estavam mais abertos às características e às reivindicações dos estudantes. Essa constatação parece reafirmar a tese segundo a qual é possível um questionamento profundo das relações que se estabelecem na área educacional quando o professor é considerado e/ou passa a se considerar um intelectual:

"... ao se compreender os professores como intelectuais, é possível a elaboração de uma severa crítica àquelas ideologias que legitimam as práticas sociais que separam, de um lado, a conceitualização, o projeto e o planejamento e, de outro, os processo de implementação e execução. É importante enfatizar que os professores devem se responsabilizar ativamente por levantar questões sérias sobre o que ensinam, como devem ensinar e quais os objetivos mais amplos

por que lutam. Isto significa que devem desempenhar papel importante na definição dos propósitos e nas condições de escolarização... ao se identificar a profissão com trabalho intelectual privilegiado, há de se pensar que os professores devem receber educação adequada a intelectuais de vital importância para o desenvolvimento social e democrático e ter condições dignas de trabalho..." (Giroux, 1989,p.21/23).

Não é necessário aprofundarmos aqui a análise dos motivos porque — apesar de seus resultados iniciais animadores — o Projeto Noturno, instalado nos anos 80 em São Paulo, foi descontinuado. Pode ser útil, no entanto, levantar hipóteses: a mudança de pessoas nos cargos mais altos do órgão central seria a principal razão da descontinuidade da experiência ou a relativa autonomia das escolas e a afirmação dos professores como capazes de um trabalho intelectual mais amplo e em nível superior teria representado uma ameaça aos níveis intermediários do sistema?

De toda forma, na década de 90, os projetos para os sistemas escolares latino-americanos têm um perfil muito diferente. Há uma convergência de propostas, as quais, embora divirjam em alguns aspectos, mantêm um substrato básico comum. A descentralização dos sistemas, com crescente autonomia dos estabelecimentos de ensino, é um dos pontos considerados consensuais das novas políticas. Todavia, a autonomia hoje não tem o mesmo significado daquele de décadas passadas. Nos anos 70 e até meados dos anos 80, a autonomia era reivindicada como um caminho para a construção de profissão docente de alto nível, procurando-se, também, estabelecer uma distância entre o fazer político-pedagógico da escola e o núcleo

ideológico reacionário das ditaduras estabelecidas no Continente. No entanto, ao Estado estava ainda reservado o papel de único financiador do sistema público.

Neste final de século, a autonomia vem vinculada a novas formas de controle estatal quanto à qualidade do ensino e ao estabelecimento de novas fontes de recursos. Trata-se, em verdade, de um processo que pretende conservar uma tensão constante entre autonomia e controle, mas que claramente tende para a regulação centralizada. Os testes padronizados para todo sistema, referentes ao rendimento dos alunos, representam a face mais visível do monitoramento central. Adicionalmente, porém, outras formas menos evidentes de controle, mas igualmente eficazes, caracterizam as atuais políticas: regulação estratégica dos fundos, controle dos conteúdos e apresentação de projetos prontos e acabados, apenas formalmente submetidos à discussão de especialistas e interessados, mas que não incorporam qualquer crítica ou sugestão de alternativa.

Tiramonti (1997), em cuidadoso estudo sobre a reforma educacional argentina, assinala que a descentralização educacional (não somente em seu País, mas na América Latina em geral) teve *"um objetivo financeiro... que consiste em descarregar o gasto social nos níveis mais baixos do Estado e da comunidade"*. Além disso, a construção das novas propostas tem seu *locus* em uma equipe central de alta capacidade técnica e que está em constante negociação com organismos internacionais. O Conselho Federal de Educação, instância que deveria configurar uma mesa horizontal de negociação, constitui, em verdade, *"um espaço onde se despejam produtos já elaborados pelo centro"*. Segundo a autora, no caso da Argentina, esse processo centralizado de elaboração de propostas colide, ainda, com os limites sócio políticos, técnicos e financeiros das províncias e

das escolas. Fica, então, favorecida a construção de *“uma trama de relações entre escola e comunidade que possui um sentido claramente utilitarista. A escola extrai do meio os recursos materiais que necessita para complementar o financiamento estatal, mas tem dificuldades para construir redes que a relacionem com instituições e organizações que a enriqueçam simbolicamente ou melhorem a qualidade de seu serviço”*. Conclui que há dados suficientes para se refletir sobre *“os limites da proposta de autonomia escolar”* (p.82 e 89).

Sem dúvida, a insuficiência técnica do conjunto dos professores de diversos países da América Latina não pode ser subestimada. Projetos de autonomia não negociados e que, além disso, não prevêm recursos suficientes para constante reciclagem docente e apoio técnico, estarão sempre assentados em bases frágeis. Todavia, a questão central parece ainda residir na necessidade de valorização do magistério — nos termos que discutimos anteriormente, ou seja, de consideração da dimensão primordialmente intelectual da atuação docente — com o conseqüente respeito à experiência dos professores, melhoria de sua formação inicial, do treinamento em serviço, das condições de trabalho e do salário.

Na América Latina, a desvalorização da profissão docente parece colocar-se como elemento fundante da cisão entre as novas políticas e sua implementação. No caso específico da reforma argentina, fica difícil esperar que os resultados planejados pelos órgãos centrais sejam alcançados quando se registra que, ainda neste ano de 1997, houve ampla movimentação reivindicatória dos professores, que culminou em uma greve de fome, como única forma encontrada para protestarem contra seus baixos salários e as inadequadas condições de trabalho.³

No cenário latino-americano, o Brasil não é exceção, pois aqui planos educacionais ambiciosos devem conviver com profundas restrições de gastos nas áreas sociais, condições essas impostas pelo ajuste econômico em andamento. Atualmente, há acúmulo de dados que mostram a extrema desvalorização do magistério. Registra-se a não existência de professores para diversas disciplinas, principalmente nas escolas de bairros pobres das grandes cidades. A pauperização docente em um município importante, como o Rio de Janeiro, foi analisada em estudo recente: os professores com melhor qualificação estavam recebendo, em 1994, entre 14% e 22% do que recebiam em 1983. Adicionalmente, o processo de perdas *"caminha junto com uma redefinição social da profissão de professor, com profundo impacto sobre os membros da categoria no que concerne a nível de vida, respeitabilidade social, formação cultural, extração social dos novos contingentes, além de fortes transformação na percepção subjetiva da atividade e da posição social dos professores"* (Paiva et alli, 1997, p.114). Os autores ressaltam a contradição entre a destruição da carreira docente constatada e a agenda política consensual referente à priorização da escola básica, recomendada por documentos de agências internacionais.

Essa situação do magistério repete-se, com maior ou menor intensidade, em todas as regiões. Nas zonas rurais dos estados pobres do Nordeste, há salários de professores de escola fundamental inferiores a 50 dólares mensais. Em Minas Gerais, houve redução considerável da remuneração média do professor entre 1986 e 1994 (Aguirre, 1996). No Rio Grande do Sul, um dos estados mais desenvolvidos do País, um professor de Português de ensino médio, com 23 anos de experiência e com diploma em nível de pós-graduação, lecionando 30 horas semanais em escola pública, recebe atualmente o equivalente a 720

dólares mensais, importância que o coloca na categoria dos "decadentes", em pesquisa que entrevistou 15.688 pessoas em 411 municípios brasileiros, com o objetivo de classificar a população de acordo com sua situação sócio econômica.⁴

A flagrante contradição entre essa realidade e as metas ambiciosas estabelecidas para a educação no País, principalmente por meio do Plano Decenal de Educação Para Todos (Brasil, 1993), tem levado o Governo Federal a propor algumas medidas de impacto. Em outubro de 1994, por exemplo, foi assinado pelo Ministro da Educação e representantes de diversas entidades, o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (Brasil, 1994), cujo cronograma previa, entre outros pontos, que, já em outubro de 1995, estivesse em implantação o novo regime de trabalho e o piso salarial profissional nacional do Magistério.

Como aquele projeto dependia de um novo modelo de divisão dos encargos e de distribuição de recursos, sua implementação ficou adiada até janeiro de 1998, quando entra em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Tal Fundo, criado por meio de emenda à Constituição prevê que a União, Estado e Municípios devem aplicar percentuais pré-estabelecidos dos impostos recebidos nos diferentes níveis de ensino. Em cada Estado, haverá transferência de verbas dos Municípios mais ricos, com menor número de alunos, para os mais pobres que tenham maior número de matrículas. O Governo Federal deverá suprir, com verbas próprias, os Estados nos quais a divisão de receitas entre os Municípios não garanta um mínimo de gasto, considerado adequado, por aluno.

Mesmo assim, é consenso de que não haverá um piso salarial nacional, como planejado, supondo-se apenas que a *média* salarial

nacional deverá ficar em 300 dólares mensais. Com essa medida, estima-se que muitos professores das regiões mais pobres do Nordeste poderão ser bastante beneficiados. Por exemplo: em certos casos, seu salário poderá aumentar em até três vezes, passando de 50 dólares mensais para 150. Permanece, contudo, a seguinte questão: esse salário, embora bem-vindo do ponto de vista da sobrevivência dos docentes, é de molde a garantir a elevação do patamar profissional geral?

Por outro lado, muitos administradores municipais temem que a aplicação compulsória de determinado percentual das receitas na escola fundamental venha a comprometer investimentos nas redes de creche, pré-escola e de educação de adultos, além de prejudicar outros compromissos que muitos Municípios vêm assumindo, como merenda, transporte de alunos etc. No nível dos Estados⁵, diversos analistas advertem para possível diminuição de disponibilidade financeira para aplicação no Ensino Médio, uma vez que o Fundo não prevê entrada de novos recursos, mas redirecionamento daqueles existentes. Como esse é um processo ainda em fase de implantação, é necessário um maior tempo para análise mais acurada dos resultados.

De todo modo, no contexto das empobrecidas administrações estaduais brasileiras, diversas das quais explicitamente falidas (tanto em vista de desmandos locais, quanto em virtude dos rigores do ajuste econômico em curso no âmbito federal), — onde os investimentos em educação devem competir com carências em todas as áreas sociais e com o pagamento dos altíssimos juros da dívida pública — a obrigatoriedade de um gasto mínimo por aluno da escola fundamental (inicialmente, estimado em 300 dólares anuais) pode representar um avanço.

Adicionalmente, porém, é preciso analisar essas inovações políticas e administrativas a partir de um cenário mais amplo. Nesse sentido, é útil voltarmos nossa atenção para as recomendações das agências internacionais, como o Banco Mundial, o qual, como se sabe, tem tido, historicamente, grande influência na definição de políticas para os países do Continente.

Coraggio (1996) faz uma crítica muito equilibrada da atuação do Banco junto aos países dependentes de empréstimos. Para nossa discussão, basta aqui destacarmos duas de suas constatações: a) a recomendação do Banco de que seja dada prioridade ao Ensino Fundamental não significa, para a América Latina, *"investir mais em educação, mas sim transferir os recursos remanescentes do ajuste dos níveis superiores aos inferiores do sistema educacional, com sérias conseqüências sociais e políticas..."*(p.119). b) *"o Banco estabeleceu uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa"* (p.102).

Nesse contexto, a capacitação docente é um "insumo" que deve ser alcançado, mas mediante programas paliativos em serviço, porque agora se considera que não é eficiente investir na formação prévia do professor. Quanto às condições do trabalho docente, o Banco tem enfatizado que reduzir a menos de 40-50 o número de alunos por professor ou aumentar os salários do magistério não contribui de forma eficiente para a melhoria do aprendizado. Coraggio (1996) aprofunda a crítica aos fundamentos empíricos e ao arcabouço teórico/ideológico em que se assentam essas e outras recomendações do Banco. Entretanto, observa que as fragilidades apontadas não têm sido

suficientes para que os diversos países construam alternativas ao modelo recomendado.

Outros autores também constataam o grande poder do Banco na definição de políticas educacionais para as regiões pobres. Lauglo (1996), por exemplo, destaca que, através do Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial interfere na política macroeconômica, terminando por direcionar e dar forma à política educacional dos países aos quais empresta dinheiro.

Entre os vários meios ao alcance do Banco para difundir seu modelo, a construção de exemplos que o tornem plausível é bastante usado. Nesse sentido, o pioneiro sistema chileno tem constituído uma vitrine para toda a América Latina. Mesmo quando os instrumentos de avaliação recomendados mostram que os objetivos quanto à qualidade do ensino e à equidade não são alcançados, tem prevalecido a argumentação economicista de diversos especialistas. A análise seguinte é um exemplo:

"No Chile, vários pesquisadores argumentam que a descentralização, atada à privatização, não causou aumento dos 'scores' médios de rendimento e, ainda, geraram desigualdade. Por outro lado, é interessante notar que a diminuição na média dos 'scores' foi trivial comparada com o acentuado declínio no financiamento. Assim, a qualidade pode ter piorado ligeiramente, enquanto o acesso ao curso secundário expandiu de modo impressionante (40%) e, ainda, os custos decresceram muito, em grande parte por causa da redução dos salários dos professores (grifo meu). Assim,...isto pode não refletir um aumento da

eficiência produtiva em um sentido de input/output, mas parece refletir um melhoramento na eficiência alocativa do sistema como um todo”(Crouch, 1995, p.45).

O Brasil também tem seu caso paradigmático. O Estado de Minas Gerais foi pioneiro na implementação de diversas inovações, muitas delas recomendadas pelo Banco Mundial, e tem sido apontado como exemplo a ser seguido. Em verdade, alguns resultados já obtidos confirmam diversas características modernizantes do projeto. Esses pontos positivos são, principalmente, os seguintes:

- Introdução de canais democráticos na administração da escola, sendo o diretor eleito pela comunidade escolar, depois de uma seleção realizada através de provas. (Este foi um avanço importante, pois, anteriormente, em Minas Gerais, a maioria dos diretores era indicada pelo poder político local).
- É instituído o colegiado escolar, formado por pais, professores, funcionários e estudantes maiores de 16 anos, com funções deliberativas.
- Independência da escola no que se refere às despesas de manutenção do estabelecimento, recebendo as verbas diretamente do governo do estado, sem intermediação de outras instâncias.
- Processo de avaliação externa bem conduzido, o que favorece a aceitação geral dos procedimentos de avaliação.

- Como consequência da avaliação externa, ocorreu, em geral, uma revalorização dos objetivos pedagógicos da escola e surge a preocupação com a qualidade do ensino.
- Em dois anos, as médias de rendimento dos alunos das classes de alfabetização elevaram-se significativamente. (É preciso ressaltar que não existe controle dos resultados por nível sócio econômico dos alunos, considerando-se apenas a média geral de todas as escolas do Estado).
- No Ensino Fundamental, a evasão escolar diminuiu de 20% em 1987 para 11,3% em 1995. No Ensino Médio, a evasão passou de 25% em 1991 para 19% em 1995.

Esse quadro - bastante divulgado pelos órgãos oficiais - deve ser contrabalançado por outros dados que revelam as dificuldades do modelo. Para isso, recorri tanto a seis estudos de caso (realizados por FUNDAP/IESP, 1995)⁶, como à divulgação de últimos resultados dos testes de rendimento de diferentes níveis de escolaridade e a outras fontes de informação mencionadas. Esses dados são, principalmente, os seguintes:

1) Os resultados da aplicação de testes padronizados nas 5as. séries do Ensino Fundamental, em 1996, mostraram que o índice mínimo de 50% de acertos somente foi alcançado na disciplina de Português. Em Ciências, História e Geografia, além de não terem sido alcançados os patamares mínimos, houve retrocesso em comparação aos resultados de 1994 (Folha de S.Paulo, 21.5.97).

2) Todos os procedimentos relacionados à qualidade podem não ter os efeitos desejados devido às carências básicas do sistema, como falta de vagas, principalmente em regiões pobres e periféricas. Das seis escolas que constam no estudo da FUNDAP/IESP, pelo menos em duas o problema de falta de vagas estava muito bem delineado. Esta dificuldade na unidade escolar foi analisada da seguinte maneira: *"... por tratar-se da única escola do bairro e não possuir suficientes classes, a escola não consegue atender toda a demanda. Por essa razão, as aulas das 7as. e 8as séries somente podem ser dadas no período noturno. Muitos alunos abandonam a escola na 7a. série, porque seus pais não permitem que crianças de 12 anos estudem à noite"*(p.105).

3) A descentralização administrativa até o nível da escola não foi acompanhada pelo aumento de recursos humanos. A direção sofre uma sobrecarga de tarefas administrativas que pode causar o abandono das prioridades pedagógicas. Uma diretora de escola foi muito clara a esse respeito *"... hoje os diretores acumulam muitas funções e quando a escola não dispõe de especialistas, o pedagógico acaba sendo deixado de lado"*(FUNDAP/IESP, 1995, p.89).

4) Historicamente, os pais sempre deram contribuição financeira à escola. Em geral, as contribuições têm caráter voluntário, mas hoje algumas escolas praticamente exigem o pagamento de taxa de matrícula e essa prática não está sendo devidamente coibida pelos órgãos centrais. Em uma das escolas pesquisadas pela FUNDAP/IESP (1995) as taxas de matrícula chegavam a 30 dólares, o que corresponde a 1/4 do salário mínimo nacional (p.63). Em outra escola, a contribuição mensal dos pais foi estipulada em aproximadamente 4 dólares, o que representava uma soma três vezes maior do que a enviada (por aluno) trimestralmente pelo Governo do Estado a essa unidade (p.48).

O relatório conclui: *"A transferência de uma parte do financiamento de custos da unidade escolar para a família poderá causar também o afastamento dos alunos mais pobres... vincular a contribuição ao direito à matrícula é um procedimento que estabelece uma forma de pagamento para garantir um direito de cidadania"*(p.63).

5) A preocupação com os resultados da avaliação externa tende a induzir as escolas a organizar estratégias para reforçar o rendimento dos alunos. Não obstante, a falta de recursos para pagar as horas de trabalho extra dos professores pode levar as escolas a propor que os pais contribuam para essa remuneração adicional. No estudo de caso das seis escolas, uma delas havia adotado esse procedimento. A diretora constata que, paralelamente aos resultados positivos do reforço, ocorreu uma mudança no perfil sócio econômico da clientela. O relatório chega à conclusão de que *"...certamente não se está insinuando que exista uma correlação entre a melhoria das condições escolares e a exclusão dos mais pobres, e sim que a seleção das estratégias e a instituição de um certo nível de exigências pode ser um fator que dificulte a permanência de um determinado grupo (de alunos)"* (FUNDAP/IESP, 1995, p.57).

6) A discriminação positiva, que deveria focalizar as escolas mais pobres, acaba sendo muito parcial quando se consideram os poucos recursos disponíveis e a precariedade da maior parte da rede. Ou seja, os recursos adicionais, previstos no programa de "discriminação positiva" chegavam a apenas 20 das escolas pobres de cada região. Em áreas de pauperização elevada, é muito maior do que 20 o número de escolas que precisam de recursos extras. O resultado é que muitas unidades com sérias dificuldades não recebem esse auxílio. Além disso, o critério de seleção das beneficiadas, em um mar de precariedades, sempre será colocado em dúvida (FUNDAP/IESP, 1995).

7) A obtenção dos poucos recursos disponíveis acaba beneficiando as escolas que contam com melhor quadro funcional e com maior expressão política ante as diferentes esferas de decisão. Uma escola central e tradicional da capital do Estado de Minas Gerais se enquadra nessa situação, que é assim descrita "o conhecimento acumulado nessa instituição, e que ocorre devido ao fortalecimento do eixo político, permite que o grupo avance e obtenha recursos de outras fontes e de própria Secretaria de Educação, por meio da apresentação de projetos pedagógicos" (FUNDAP/IESP, 1995, p.62).

8) A falta de recursos torna precários muitos programas de reciclagem de professores. A esse respeito, o relatório FUNDAP/IESP coloca a seguinte questão: "Em que medida iniciativas que reúnem professores supostamente pouco capacitados, em uma ação de capacitação recíproca, sem orientação técnica, pode promover avanços?" (p.122).

9) Os salários baixos dos professores, fato que torna pouco atrativo o magistério, leva a Secretaria de Educação, empenhada em programas de qualidade, a tolerar a existência de muitos professoras leigos para depois capacitá-los mediante cursos de emergência.

10) A baixa remuneração do magistério conduz à seguinte conclusão "... o salário baixo do professor o obriga a assumir uma jornada de trabalho que, com freqüência, abarca os três períodos. Conseqüentemente, é quase impossível reunir os professores para discutir questões puramente pedagógicas, como os resultados da avaliação externa ou capacitações. O baixo salário dificulta também a reciclagem do professor por conta própria, seja através de Cursos de Especialização ou de simples compra de livros (FUNDAP/IESP, p.105).

11) Os recursos para o funcionamento dos 35 laboratórios de informática, instalados em todo o Estado, não foram liberados em 1997. O órgão central recomenda que as escolas cobrem taxas dos

alunos para uso dos laboratórios (Folha de S.Paulo, 2/5/97, p.3-C.6). É de se prever que tal procedimento se torne um fator altamente discriminatório dentro das escolas.

O quadro aqui delineado - com os aspectos positivos e negativos das reformas em curso no Estado de Minas Gerais - pode levar-nos a formular diversas questões. De acordo com minha avaliação, as principais são as seguintes:

· Em que medida podem os aspectos negativos impedir o avanço dos efeitos positivos da reforma?

· Os defeitos graves detectados na implantação do modelo seriam característicos de um programa ainda recente?

· Esses defeitos são passíveis de solução dentro de um prazo médio ou, ao contrário, derivam de falhas estruturais graves e de difícil superação?

É necessário reconhecer que não há dados suficientes para responder a estas perguntas de forma definitiva. Sem embargo, é possível levantar alguns indicadores conjunturais e estruturais para encaminhar nossa análise.

Por exemplo, o rigor do ajuste econômico que está em curso no Brasil e na América Latina, em geral, não permite prever aumento de financiamento para áreas sociais. No âmbito nacional, o "Tribunal de Contas da União" (TCU), ao cumprir sua função constitucional de avaliar as contas do Governo Federal, criticou a redução de gastos sociais em 1995 com relação a 1994. Na área de "apoio à Educação e ao Ensino Fundamental", essa redução foi de 19,98% (Relatório do "Tribunal de Contas da União", apud Freitas, 1996). O informe do TCU

com relação às contas de 1996 também indica diminuição de gastos em todas as áreas sociais com relação a 1995, com exceção de habitação e urbanismo (Folha de S.Paulo, 11 de junho de 1997).

Diversos analistas têm apontado a redução de investimentos estatais nas áreas sociais como componente inexorável, nem sempre explícito, das recomendações das agências internacionais. Coraggio (1996) argumenta que se torna difícil discutir, apenas no nível técnico-científico, as propostas do Banco Mundial para a Educação, uma vez que aquela instituição - junto com o Fundo Monetário Internacional - está empenhada no "saneamento fiscal" e na redução de funções do Estado, o que explicaria, em parte, sua resistência em considerar o aumento de salários de professores como essencial para a qualidade de ensino. Outro exemplo da prioridade à contenção de gastos sociais, segundo o autor, estaria no fato de que o declarado objetivo de obtenção da equidade social se dá por meio da focalização das políticas sociais apenas nos setores de extrema pobreza e *"sem afetar o setor de maior concentração de riqueza, mas prejudicando os setores médios urbanos que se beneficiavam delas, o que serve melhor ao objetivo de minimizar o gasto público do que ao imperativo da equidade social"* (p.108).

Sabemos que, em décadas anteriores, a conjuntura social e política da América Latina abriu caminho para que os estudos sobre a escola pusessem em evidência os intervenientes extra-escolares do processo ensino-aprendizagem. Essa vertente teórica foi acusada de ter politizado demasiadamente a questão pedagógica e minimizado a capacidade dos agentes escolares de exercerem uma ação profissional efetiva. Hoje, quando as pesquisas e as políticas voltam-se principalmente para a dinâmica da instituição e da sala de aula, notamos que esse enfoque, embora muito necessário, torna-se também

restritivo e pouco produtivo, por vir baseado em uma abordagem economicista da Educação,

Assim, no atual cenário, é impossível apostar na eliminação do histórico abismo existente entre as diretrizes mais amplas das políticas educacionais e o cotidiano das escolas. Entre outros, o exemplo de Minas Gerais parece indicar que, mesmo quando os aspectos modernizadores das novas políticas conseguem quebrar alguns núcleos retrógrados da cultura escolar, o viés economicista das propostas introduz outros elementos discriminatórios na micropolítica da instituição, comprometendo os declarados objetivos de qualidade e equidade.

Uma vez mais, os educadores parecem estar frente a um "jogo de espelhos partidos": o discurso oficial e os declarados objetivos das novas políticas acabam refletindo-se apenas de maneira imprecisa e deformadora em sua experiência profissional. Por outro lado, as necessidades mais amplas dos estudantes e as condições de trabalho dos professores são pouco consideradas, em uma nova visão reducionista do processo ensino-aprendizagem.

Em resumo, a discussão aqui efetuada pretendeu indicar que é preciso ampliar a esfera pública para o debate das novas políticas e de suas alternativas. As propostas trazidas pelos organismos internacionais devem ser sempre consideradas, pois contêm também elementos dinâmicos e modernizadores, mas não podem constituir o único eixo em torno do qual se anuncia a obtenção de um consenso educacional. É necessário reconhecer a existência de conflitos e a necessidade de permanente negociação entre os vários segmentos envolvidos. Um processo transparente de construção dos objetivos educativos e dos meios para alcançá-los deve significar a recuperação da capacidade dos diferentes países de decidir sobre suas políticas sociais. Em tal perspectiva, a democratização da escola seria apenas a conseqüência de uma trajetória aberta e pluralista de elaboração de políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE, Antônio. A economia do ensino básico. O caso do Estado de Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Editora Cortez, n.97, p.21-30, maio, 1996.
- ALMEIDA, Laurinda R. **O Projeto Noturno**: incursões no vivido por educadores e alunos de escolas públicas paulistas que tentaram um jeito novo de caminhar. São Paulo, 1992. Tese (dout.), PUC/SP
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Plano decenal de educação para todos. Brasília: MEC, 1993.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação. Brasília: MEC, 1994.
- CORAGGIO, José L. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: De Tommasi et al. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo, Cortez Editora/PUC-SP, Ação Educativa, 1996.
- CROUCH, Luis A. **La Educación Secundária en Europa y América Latina. Reformas y Perspectivas de Futuro**. Seminário Internacional. Cuenca, Espanha, 20-22 junho, 1995.
- FERREIRA, Nilda T. e EIZIRIK Marisa F. Imaginário social e educação: revendo a escola. **Em Aberto**. Brasília, MEC, jan.mar.1994, p.5-14
- FREITAS, Silvana de. TCU critica diminuição de gastos sociais em 1995. **FOLHA DE S.PAULO**. 31 maio 1996, c.1, p.4.
- FUNDAP/IESP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo/ Instituto de Economia do Setor Público). **Novos padrões e gestão educacional no contexto da reforma do Estado. A experiência de Minas Gerais**. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995 (mimeo).

- GIROUX, Henry. **Escola Crítica e Política Cultural**. São Paulo, Cortez Editora/Editora Autores Associados, 1989.
- LAUGLO, Jon. Banking on education and the uses of research. A critique of World Bank priorities and strategies for education. **International Journal of Educational Development**, v.16, n.3, p.221-233.
- PAIVA, Vanilda et al. Prioridade ao Ensino Básico e pauperização docente. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez Editora, n.100, p.109-119, março 1997.
- SAMPAIO, M.das Mercês F. **Ensino regular em período noturno da rede pública do Estado de São Paulo: um estudo sobre seus problemas e tentativas de solução**. São Paulo, 1988. Diss.(mestr.) PUC/SP.
- TIRAMONTI, Guillermina. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez Editora, n.100, p.79-92, março, 1997.
- ZIBAS, Dagmar M.L. **A escola pública e a escola privada diante das propostas de modernização do ensino médio**. São Paulo, 1995. Tese (dout.), Universidade de São Paulo.

NOTAS

¹Artigo publicado em espanhol na Revista Iberoamericana de Educación, OEI, Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, Espanha, septiembre, diciembre 1997, número 15

² Fundação Carlos Chagas- São Paulo – Brasil.

³Conforme registro em VEJA, revista semanal da Editora Abril, São Paulo, 9 de julho de 1997.

⁴Pesquisa Datafolha, órgão especializado em "surveys" patrocinado pelo jornal Folha de S.Paulo. Os resultados foram publicados naquele jornal em 13 de julho de 1997. Segundo classificação dessa pesquisa, "decadentes" seriam aquelas pessoas com escolaridade acima da média, mas renda familiar inferior ao equivalente a 1.120 dólares mensais. O baixo salário aliado à posse de bens de consumo em nível superior ao da maioria dos brasileiros indicaria, segundo os critérios da pesquisa, que essas pessoas já viveram dias melhores. Daí a classificação de "decadentes".

⁵A tendência é que os municípios assumam toda a educação fundamental e os estados administrem o ensino médio.

⁶FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo) e IESP (Instituto de Economia do Setor Público).