

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

CNRH

Centro Nacional de Recursos Humanos

C N R H

O ENSINO BÁSICO: NECESSI-
DADES, PRIORIDADES E DÚVIDAS*

Cláudio de Moura Castro
Divonzir Arthur Gusso

Março de 1983

C N R H

O ENSINO BÁSICO: NECESSI-
DADES, PRIORIDADES E DÚVIDAS*

Cláudio de Moura Castro
Divonzir Arthur Gusso

Março de 1983

* Embora sejam autores do CNRH/IPEA, as opiniões aqui expressas não definem uma orientação do Centro. A reprodução deste texto contou com o apoio do PNUD através do Projeto BRA/82/024.

"E esse pouco dinheiro
Nunca chega ao brejeiro
Nunca chega ao professor.
Papel e burocracia
Nunca teve carestia
Sempre ganha do melhor."
(Antonio do Morro)

Na presente nota, discutimos algumas orientações gerais requeridas para ampliar a eficácia da ação Federal no campo da Educação Básica. Em seguida, enfatizamos algumas das decisões que precisam ser tomadas neste mesmo nível de ensino. Finalmente, tentamos mostrar algumas falhas no nosso conhecimento que vêm dificultando a tomada de decisões, sua implementação, bem como uma melhor defesa e justificativa para tais programas educacionais.

Papéis e Estratégias do Governo Federal

É preciso desde logo ressaltar que temos um sistema educativo consideravelmente complicado. A rapidez de seu crescimento e diversificação não foi acompanhada de adequado aperfeiçoamento de seus mecanismos de decisão e de gestão. Há um terrível emaranhado de atribuições, competências e interferências entre os vários níveis de governo e entre os órgãos que lhes correspondem.

O Governo Estadual tem jurisdição sobre o Municipal. Mas, acima de todos, paira, olímpicamente, o Governo Federal. De sua posição soberana e onipotente, legisla e financia em todos os níveis. Todavia, altura significa distância: mais alto, mais longe do destinatário final que é o aluno. A mais humilde das

professoras do interior, ao entrar na sala de aula, pode decidir exatamente o que vai ali acontecer; pode dar ditado, ser mais ou menos impaciente ou dedicar-se aos mais "burrinhos".

Com todo o seu dinheiro e suas leis, uma agência do Governo Federal está, literalmente, dezenas de instâncias administrativas distante do aluno e desta professora. Há severas limitações ao que pode fazer; seu controle sobre o ensino e sobre a sala de aula é assaz limitado.

É imperativo que, ao conceber suas políticas, os órgãos federais tenham claramente em conta as limitações impostas por este longo trajeto, sejam as delas ditadas pelo número de instâncias burocráticas através das quais as diretrizes devem fluir, sejam pela distância física dos seus destinatários finais. Torna-se necessário conceber estratégias robustas, capazes de resistir aos percalços da viagem. Não bastam boas intenções.

Todavia, distância não é sempre e necessariamente uma desvantagem. Os governos locais têm que conviver com práticas clientelísticas que limitam sua eficiência na alocação de recursos. Operam, no cerne do equilíbrio político local, pressões para contratar professoras na base do compadrismo, para construir escolas nos locais de preferência do cabo eleitoral ou para atender ao pedido de transferência de uma professora para as escolas do centro. Não obstante, a esse "varejo" político poderiam ser contrapostas regras restritivas embutidas nos projetos federais, infensos a tais pressões ou não manipuláveis a este nível.

Em outras palavras, o Governo Federal não apenas pagaria muitas contas do ensino básico, mas também poderia ser estrategicamente utilizado para pagar contas políticas. Alguns focos de corrupção e parasitismo - que interferem sobre as escolas - poderiam ser colocados fora do alcance de burocratas municipais, mesmo contrariando o equilíbrio da política local. As agências federais não deveriam perder a oportunidade de empreender ações desse tipo; a melhoria das condições de ensino compensaria com vantagem

esses pequenos "prejuízos políticos". Obviamente, a emenda pode ser pior do que o soneto, agravando a hipertrofia das agências federais e enrijecendo o sistema.

Não obstante, os recursos federais alocados à educação de 1º grau são usualmente menos comprometidos com gastos recorrentes, sobretudo folhas de pagamento. Em boa medida, tendem a ter maior flexibilidade de aplicação e, em consequência, possibilidades de serem mobilizados fora das rotinas tradicionais. Noutras palavras, há maior margem para financiar a inovação educativa.

Sem querer defender o excesso de centralismo brasileiro, cumpre todavia reconhecer que uma de suas consequências é que as melhores cabeças acabam aparecendo em Brasília. Não deve portanto surpreender que apareçam ali boas idéias. Mesmo na ausência de maior competência, para Brasília convergem informações a respeito de inovações e experimentos realizados no país.

Os órgãos federais poderiam enfatizar seu papel de estímulo e difusão de inovações educacionais, ao funcionar como centros de captação de informações sobre experimentos promissores, avaliando-os, estudando a viabilidade de sua disseminação e financiando sua adoção nos sistemas estaduais e locais. Não se espera que Brasília gere idéias, mas que tenha faro e sensibilidade para identificá-las.

Uma constatação freqüente é a de que mudanças nos currículos, nos materiais de ensino, no trabalho docente ou na direção das escolas requerem concentração de pessoal competente e com experiência prática (ou vivência das bases). Isto só pode ser conseguido a nível local e estadual nas regiões mais desenvolvidas; nas outras é preciso, em muitos casos, fazê-lo a nível interestadual. Nesta hipótese, a iniciativa, a mobilização e o financiamento federal são vitais. Mas, diante do perigo do centralismo, todo o cuidado é pouco. Não se trata de resolver os problemas por via das soluções das agências federais mas de usá-las para fazer transitar idéias, informações e pessoas competentes.

Quase um corolário dos parágrafos anteriores deve ser a preocupação dos programas federais em não comprometer recursos que geram obrigações futuras para a União, sem estarem preparados para garantir a sua continuidade. Por exemplo, ao contribuir com o pagamento de salários, cria-se uma expectativa de continuidade no futuro. O nível local, em consequência, se desobriga, não prevê recursos ou os compromete com outras atividades, provocando-se uma crise inevitável quando advém uma descontinuação dos repasses. Em suma, gastos recorrentes devem ser realizados com previsão da recorrência futura e dos modos de financiá-la. Na medida em que fundos federais são utilizados para cobrir um deficit local, é absolutamente previsível que esse deficit venha a se manter ou se expandir no futuro. Quem cobre deficit fatalmente gera deficit futuro.

Dadas as desigualdades regionais de desenvolvimento, as redes escolares estaduais e locais tornaram-se bastante heterogêneas. E é igualmente diferenciada a capacidade das suas administrações para operá-las e para conduzir projetos mais complexos. Ao mesmo tempo, as políticas federais tendem à uniformidade, sendo difícil tornar aceitáveis tratamentos discriminatórios. Contudo, se sabemos que um Estado ou Município não poderá gerir com eficácia um projeto, devemos repassar-lhe recursos só porque o estamos fazendo para outro? Como lidar criativamente com a diferenciação em níveis de eficiência no uso de recursos?

Finalmente, há um ponto particularmente delicado e central: o grau de dirigismo ou autonomia concedido aos governos locais. A incompetência, a ineficiência e os desmandos a nível local freqüentemente levam o governo federal a um grau maior de dirigismo, no sentido de especificar rigidamente como poderão ser gastos os recursos. Tal rigidez é deseducativa e prejudica os mais alertas e eficientes, aumentando o custo do controle administrativo, retornando a responsabilidade para a instância federal e convidando à burla. Além disso, dirigismo e centralismo são fontes de poder. Evitá-los pode significar repartir a capacidade de mando e de controle; até mesmo democratizar um pouco o poder de decisão.

Tem sido observada uma tendência pendular, no sentido de que há abusos nos períodos de liberalidade, levando às restrições que, por sua vez, apresentam suas conseqüências inauspiciosas, gerando um novo período de liberalidade. Não há panacéias para esses males. O que se pode fazer é criar regras simples, o menos restritivas possível, aplicá-las de forma tão diferenciada – entre governos locais – quanto permita o sistema, e embutir nessas regras incentivos para o exercício de uma maior responsabilidade.

Os Grandes Temas e as Grandes Opções do Ensino Básico

Sobre o desastre que é o ensino de 1º Grau no Brasil não necessitamos dissertar e insistir. Ademais, há consenso quanto a necessidade de remediá-lo. A questão é como fazer, por onde começar, que seqüência de providências adotar e quais as estratégias de implementação.

A Vez da Pré-Escola

Todos somos a favor do pré-primário que prepara as crianças, sobretudo as mais carentes, para os anos iniciais de escolarização, alivia o trabalho das mães que adquirem mais tempo livre, ou para o trabalho, além de permitir intervenções utilíssimas na faixa de prevenção sanitária e suplementação alimentar. Mais ainda, o pré-primário atua numa faixa etária em que o desenvolvimento cognitivo está se processando ainda a um ritmo acelerado. Todavia, como qualquer outro tipo de escola, a pré-escola custa dinheiro. Há mesmo indicações de que não seja um tipo de atuação barato e, nesse sentido, ela compete com outros níveis de ensino. Compete também, no momento de sua implantação, com os escassos recursos gerenciais e de competências específicas em qualquer nível de educação.

Daí surgirem algumas perguntas incômodas: se não forem melhorados os padrões de ensino nas primeiras séries, como serão aproveitados os ganhos de preparação da pré-escola? Como repartir os limitados recursos entre ações que visam ao mesmo objetivo de

tornar mais progressivo o fluxo escolar? Devemos desenvolver a pré-escola simultaneamente com melhorias no primeiro grau? Ou devemos esperar algum desafogo nas primeiras séries, antes que entremos num programa maciço de pré-escola?

Claro que há a opção de combinar ou alternar a concentração de esforços em cada uma dessas linhas, de acordo com a localidade. Mas isto exige um planejamento cuidadoso e a perfeita coordenação das várias agências envolvidas. Mas como chegar a isso com o bonde andando?

Não podemos falar em decisões quanto à pré-escola sem considerarmos a seriação clandestina que existe dentro da primeira série do primeiro grau.

À margem da lei, mas por iniciativa honesta (e até ingênua) de professoras e diretoras, "criam-se" séries diferenciadas embutidas no 1º ano. Em alguns estados há "classes de alfabetização" (em 1978 elas atendiam quase 500 mil alunos); noutros, matriculam-se crianças de 6 e 7 anos numa primeira etapa; ou mesmo se estende a primeira série por dois ou três anos para realizar a "prontidão" e a alfabetização dos alunos mais lentos.

Em suma, mesmo com improvisos e tropeços, já existe uma pré-escola dentro do ensino regular de 1º grau. Que fazer com ela? Transferi-la para as unidades especializadas? Aproveitar o jeitinho dado pelas professoras? Isso significaria apenas antecipar, em termos de faixa etária, a cobertura do primeiro ano de escolaridade?

Os Dilemas do Início da Escolarização

Talvez uma das decisões mais importantes e difíceis de serem tomadas tenha a ver com a opção de expandir a matrícula inicial, isto é, trazer à primeira série da escola crianças que normalmente não a frequentariam jamais, ou congelar essa matrícula na primeira série e concentrar esforços em fazer com que permaneçam por mais tempo na escola aqueles alunos que hoje chegam a frequentá-la.

Os últimos decênios exibiram enormes progressos em fazer com que algum dia apareça na escola uma faixa considerável da população, na maior parte das cidades já ultrapassando 85%. Daqui para a frente se tornará mais difícil lidar com o perfil de desenvolvimento emocional e cognitivo dos que ficaram de fora, criando problemas adicionais para aumentar esta cobertura inicial da escola. Como diriam os economistas, há custos crescentes para expandir mais a cobertura do primeiro ano. Por outro lado, o sistema tem fracassado pela sua inabilidade em reter por mais que um ou dois anos cerca da metade dos que entram. Na realidade, há um equívoco, quando se fala em um deficit de escolarização da ordem de sete milhões de jovens entre sete e quatorze anos, estamos aí incluindo cerca de três a quatro milhões deles que já estiveram na escola por um ou dois anos.

É razoável supor que, tratando-se de crianças de classe baixa, um ou dois anos de escolarização deixarão muito pouco conhecimento, não se podendo sequer falar de alfabetização. Não obstante, é quase certo deixarem cicatrizes ofensivas no amor-próprio e na auto-estima dos alunos, forçando-os à deserção e fazendo-lhes crer que jamais poderiam progredir nos estudos.

Parece, pois, uma alternativa bastante atraente concentrar esforços a curto prazo na tarefa de aumentar o período de permanência na escola dos alunos que atualmente a frequentam, ainda que com o risco de postergar o atingimento da cobertura total e absoluta de 100%.

Afinal, devemos levar em conta que, em muitas áreas rurais, é quase impraticável atrair todas as crianças às escolas e estas, quando existem, funcionam em lamentável precariedade, sendo extremamente difícil melhorar suas condições de atuação. Nas periferias urbanas mais pobres, embora o acesso físico seja consideravelmente maior, as condições de vida e de trabalho da criança afastam-na dessas oportunidades. Nestes casos, que podem representar as faixas mais resistentes à cobertura escolar, seria necessário imaginar outras estruturas de atendimento, diversas dos modos usuais da escola comum.

Recrutamento e Remuneração de Professores

Tem havido inúmeras experiências, potencialmente frutíferas, goradas por iniciarem-se no nível inadequado, seja por afetarem questões globais partindo das instâncias inferiores, seja por visarem micro-processos partindo das instâncias mais altas. É a questão a que nos referimos antes, relativa ao percurso entre a concepção e execução dos projetos.

Um bom exemplo nos é dado pelas intervenções visando ao desempenho dos professores. Acreditou-se que a extensão da sua escolaridade seria uma solução; a Lei 5.692/71 consagrou esta suposição. Entretanto, hoje está demonstrado que a formação mais longa dos professores não altera muito o rendimento dos alunos. Ademais, as normas federais foram contrariadas pela prática pulverizada das centenas de cursos de licenciatura, e os programas estaduais de treinamento - quiçás mais efetivos - também eram limitados pelos parâmetros da ajuda federal.

Os professores são mal remunerados - afetando seu recrutamento e a motivação profissional. Daí se supor que são requeridas medidas de suplementação salarial com recursos da União, às vezes buscando alterar o nível geral dos salários, às vezes para incentivar projetos específicos. Devemos receber com reticências estas demandas. Já argumentamos antes sobre as limitações deste procedimento e a tradição mostra que a descontinuidade desse tipo de apoio federal faz tudo voltar à estaca zero.

As alternativas de aumento do nível médio de salários de professores revelam-se extremamente dispendiosas, quando se leva em conta que cerca de 90% do custo-aluno corresponde a este tipo de gasto. Assim, um incremento de 30% nos salários repercute em 27% de aumento nos dispêndios correntes de manutenção das escolas. E tal aumento dificilmente terá conseqüência sobre a produtividade docente, isto é, sobre o rendimento dos alunos. Eventualmente, pode corrigir uma situação social injusta, mas a via da suplementação temporária, decerto não será uma solução.

Ao contrário, seriam mais atraentes esquemas mais seletivos, como os de bonificações (não incorporáveis ao salário) por aumento de rendimento em classe ou pelo exercício de certas posições: classes de 1.^a série, escolas de periferia ou no meio rural. Seriam menos difíceis os arranjos orçamentários a médio prazo para substituir por recursos próprios estaduais ou locais as transferências federais inicialmente alocadas para iniciar a ação.

De qualquer modo, porém, decisões específicas sobre isso só podem ser escolhidas e adotadas a nível estadual e local tomando em conta as condições sócio-econômicas e as características educacionais de cada região do País. É virtualmente impossível encontrar normas comuns que não sejam inocuamente genéricas. E elas precisam estar articuladas com outros dispositivos ligados ao desenvolvimento permanente dos recursos humanos e das condições organizacionais dos sistemas.

Estratêgia de Ensino em um Contexto de Custo-Benefício

Estima-se que seria possível incrementar em dez vezes a dotação de material de ensino de sala de aula, com uma repercussão de apenas 1% sobre o custo-aluno. Este suprimento adicional não afeta somente o processo de aprendizagem enquanto apoio ao aluno, mas também o desempenho docente. É ilustrativa a declaração de um professor de São Paulo: "... nós somos obrigados, muitas vezes a assumir o cargo em escolas sem a mínima condição de trabalho e pedir remoção depois". Se aí há situações críticas de escolas desaparelhadas, imagine-se no resto do país.

Inicialmente, achamos inexplicável que, em vista das proporções elevadas dos orçamentos que são dedicados às outras rubricas da instrução, se permita uma situação tão aleatória e assimétrica como a que se verifica na alocação dos equipamentos pedagógicos das escolas. Se aceitamos que laboratórios, oficinas e inúmeros outros recursos pedagógicos são válidos a ponto de que estejam instalados em muitas escolas, por que há outras em que eles

estão conspicuamente faltando? Quando se verifica, sem qualquer possibilidade tangível de erro, que tais equipamentos implicariam em nunca mais do que 1% do curso social do ensino, é incorreto que algumas escolas não os tenham.

Verificamos que é um ledó engano pensar que o equipamento é caro, em confronto com os outros custos do ensino. Pelo contrário, seus custos são sumamente modestos. Pelo que verificamos, não há escolas no âmbito do ensino municipal onde o equipamento atinja o custo de construção civil da sala que o abriga. E se quase sempre houve recursos para construir a sala, que é mais cara, por que faltarão justamente para o equipamento?

No que tange à manutenção das escolas e à disponibilidade de matérias-primas e materiais de consumo, observamos uma situação também inadequada e aleatória. Há escolas mal conservadas em termos de limpeza, embora não sejam muitas; e há uma inexplicável ausência de manutenção em um número maior de escolas do que esperaríamos encontrar. Sabemos, igualmente, que o custo desta manutenção faltante não representa mais do que 1% ou 2% do custo/aluno. Mais ainda, sabemos que tal ausência de manutenção gera um círculo vicioso de descaso e de abandono, chegando mesmo a provocar a destrutividade por parte dos alunos. Na verdade há indícios sugestivos de que tal política resulta em acréscimos nos custos das reformas periódicas, muito além daquilo que é aparentemente economizado na manutenção.

Na verdade, o caráter aleatório mencionado nos parágrafos anteriores é mais aparente do que real. Há certos padrões razoavelmente caracterizados na distribuição geográfica das falhas. Elas ocorrem onde é mais baixo o nível social da clientela. Não é pois um fato do acaso, mas um evento condicionado à "apropriação social" da escola.

Embora não nos tenhamos aprofundado na questão, há indícios de que os procedimentos administrativos de suprimento de materiais sejam demasiadamente lentos e rígidos. O próprio custo operativo desse aparato de processamento de pedidos de material não condiz com a modéstia dos recursos que por ele tramitam.

Também com relação a equipamentos individuais - cartilhas, livros, cadernos etc. - há deficit absolutamente injustificáveis, apesar dos esforços do Governo Federal para produzi-los e distribuí-los em massa. E o impacto para melhorar o aproveitamento escolar em termos de custo-aluno e mesmo no volume de dispêndios é relativamente reduzido, quando comparados com a proporção representada, nos custos, pelos salários e, nas despesas, pelos investimentos em infra-estrutura.

Novamente, a questão não é tanto de saber o que fazer, mas de descobrir os modos mais eficazes para fazê-lo. Ao acreditar que produzindo livros em grandes tiragens reduzir-se-ia seu custo unitário, concentrou-se a política editorial; em seguida, aplicou-se o mesmo raciocínio aos materiais individuais, gerando complexos problemas de aquisição e distribuição.

Por outro lado, a escolha dos livros, manuais, de auxílio ao professor e de apoio ao aluno é função das opções metodológicas que cabem ao professor ou aos órgãos internos da escola. Ao massificar a oferta desses materiais, sendo frágeis as estruturas de elaboração de currículo e de planejamento de ensino, o exercício de optar é quase inexistente, diante da ofensiva de marketing das editoras e distribuidores e da composição das bibliotecas e "módulos" distribuídos pelo governo.

Aí cabe fazer menção a um aspecto ainda mais específico: o dos métodos de ensino. Quando se toca na questão da qualidade do ensino, o slogan mais ouvido é de que ela caiu, ou de que a escola de hoje é pior do que a de antigamente. De fato, as escolas mais antigas - situadas em bairros de classe média - além da melhor qualidade dos alunos que atendem, se mantêm boas porque são melhor instaladas e equipadas, contam com professores experientes e, em geral, criaram uma sólida e fértil tradição de equipe e lideranças. A maior parte das escolas recentemente criadas - salvo as que começaram "de cima" - afora as deficiências físicas, enfrentam a escassez de professores com domínio dos métodos e técnicas de ensino e a falta de estruturas de planejamento escolar.

Ao defrontarem-se com alunos menos dotados, suas dificuldades aumentam exponencialmente. E não se trata somente do fato de seus docentes estarem menos qualificados formalmente; mesmo que um ou outro tenha superado as deficiências das escolas normais e faculdades, faltarão estruturas de coordenação e de desenvolvimento interno que configurem a "equipe docente". Os postos de direção e os órgãos de administração escolar, onde se incorporariam tais funções, estão em geral, imersos no cipoal burocrático e são por eles esterilizados.

Melhorar a qualidade do ensino requer desemaranhar este cipoal, desatar as mãos dos professores e fazer evoluir o senso de que as funções de ensino são coletivas e cooperativas. Aqui o único caminho é a descentralização. Projetos de "modelos curriculares", de "novas metodologias" e de "inovações pedagógicas", gerenciados a nível federal ou mesmo nas secretarias estaduais, não passam de exercício acadêmico. São, provavelmente, excludentes e inócuos.

Devemos considerar, novamente, a eficácia dos modos de intervir sobre estes aspectos particulares, lembrando que o fato ocorre em dezenas de milhares de unidades espalhadas nas mais diferentes localidades do país. É inegável, hoje, que aí, nas salas de aulas, é que devem ocorrer as mudanças fundamentais. Não restam dúvidas de que os fatores exógenos (má nutrição, carência cultural do aluno e a incapacidade da escola de se identificar com o mundo da criança de classe baixa) têm pesada influência no rendimento do aluno, mas os endógenos, quando assim precários, tendem a agravar mais ainda a situação.

Ainda sobre as Indefinições do 2º Grau

A querela do destino da educação do 2º grau persiste. Paradoxalmente, vários dos setores que criticaram a profissionalização quando da implantação da Lei nº 5.692/71, passaram a resistir à eliminação de sua obrigatoriedade. Afora eventuais motivações políticas conjunturais, isso pode estar revelando que essa medida, por ser limitada a um só aspecto do problema, deixa sem solução questões mais essenciais.

Não nos esqueçamos de que, antes de surgir a discussão sobre o seu "valor econômico", as estruturas do ensino médio já eram consideradas insatisfatórias, diante das transformações sociais havidas nos anos 40 e 50. Não apenas se questionava sua subordinação propedêutica ao ensino superior, como suas possibilidades de realizar a sua função básica de educar o adolescente, sem desmedro de outros objetivos contingenciais.

Entretanto, as sucessivas mudanças que desaguaram na doutrina da Lei nº 5692/71 vieram marcadas, sempre, por uma notável incongruência entre seus determinantes ideológicos e o paradigma que assumiram os dirigentes educacionais para levá-los à prática. Sua visão da realidade induziu-os a pensar que, com a modernização econômica, os jovens teriam melhores oportunidades de trabalho se a escola lhes proporcionasse ou uma pré-profissionalização ou mesmo uma habilitação específica. E julgaram que isto poderia ser alcançado através de uma assimilação da comprehensive school americana.

No entanto, outro era o propósito deste modelo educativo. Ele visava a franquear o acesso à escola secundária quando se havia ampliado muito, nos EUA, a oferta de escolarização elementar, mesmo para os estamentos médios inferiores: outras determinações, como a influência de concepções liberais de educação.

Aqui, nos dias atuais, não só é diferente a estrutura de acesso à escola média, como são obviamente distintas as condições de ingresso no trabalho.

Em virtude da alta seletividade social do ensino de 1º grau, não só as conclusões se limitam a um quinto dos que ingressam, como seu perfil social muda radicalmente. Nas quatro primeiras séries, os alunos procedentes de famílias com até três salários-mínimos de renda média mensal, constituem 55,3% do total de matriculados; nas quatro seguintes são apenas 30,4% e representam apenas 15,6% dos alunos de 2º grau; visto de outro modo, de cada 100 alunos destas famílias presentes nas classes primárias, apenas

23 estarão nas quatro séries seguintes e só 6 chegarão ao segundo grau de ensino. Em contrapartida, das famílias com renda superior a dez salários-mínimos, sai um terço do alunado de segundo grau; e eles são 85% dos que estavam presentes no início do 1º grau.

Este quadro nos permite apreender uma das falhas fundamentais na concepção profissionalizante atribuída ao ensino de 2º grau: a que se refere à destinação e ao momento de sua aplicação. Primeiro, que aí não estão chegando aqueles a quem virtualmente poderia interessar esta combinação de educação geral e formação profissional; e para os que aí chegam — trazendo incorporada uma ideologia educacional e ocupacional que valoriza muito o diploma superior e aspirações que descartam ocupações manuais — não tem sentido, senão como aquisição marginal de conhecimentos e destrezas, uma habilitação considerada "menor". Segundo, porque, ao escudar-se em argumentos como o de que a preparação para o trabalho seria "precoce", desestimulando a persistência nos estudos, o legislador deixou de enxergar as evidências de que, com ou sem escolarização suficiente, os mais jovens e mais pobres se vêem compelidos a arranjar algum emprego. Um quarto dos meninos entre 10 e 14 anos pertencentes a famílias com até 3 salários-mínimos de renda, encontra-se trabalhando; e quase a metade deles continua freqüentando escolas.

De modo que esforços de preparação para o trabalho, já no estágio correspondente ao 1º grau, seriam úteis e oportunos; porque, se há razões para, eticamente, preferir os sistemas integrados, também há razões práticas para aceitar a eficácia social de sistemas "duais". E, quando menos, ter-se-ia de reconhecer que, dentre as centenas de milhares de aprendizes formados pelo SENAI, uma fração ponderável obteve, não só correto aproveitamento no mercado de trabalho, como adequada atenção escolar. A ponto de se julgar, em certa medida, que esta modalidade educativa deveria ser menos seletiva, para poder ser aproveitada por aqueles a quem a escola tradicional não oferece quase nada.

Outra falha fundamental consistiu em obrigar todo o sistema a aderir à "profissionalização"; não só porque isto teria

sido inviável desde o começo, mas pelas seqüelas que deixou. Na medida em que a maior parte de suas clientela manifestava claro desinteresse pela parte de formação especial, os bons colégios, ou contornaram a lei com alguma tapeação, ou desperdiçaram, inutilmente, tempo e recursos tentando cumprir a lei. Enquanto isto, os alunos para os quais certamente será útil uma sólida preparação para o trabalho, encontram-se em escolas sem recursos, sem competência e sem viabilidade econômica para oferecê-la.

Ao apenas eliminar a obrigatoriedade, a recente mudança da lei resolveu apenas uma parte do problema. E o sistema continuou omissivo no que tange a estímulos e mecanismos que viabilizem a profissionalização ali onde estão os alunos que dela necessitam e por ela se interessariam.

Ligada à questão anterior está o que percebemos como sendo uma gravíssima falha que necessita ser corrigida. Só ensina uma profissão quem a conhece, a respeita e a incorporou no âmago do seu ser. Na maioria das ocupações leva-se muitos anos para formar um professor, sobretudo quando tratamos de converter alguém com sua alma já vendida ao ethos acadêmico. A alternativa é meridianamente clara: tome-se um profissional competente e se lhe dê os meios necessários para o desempenho pedagógico. Não há surpresas, o SENAI e SENAC vêm fazendo isso com pleno êxito, há cerca de 40 anos. A ocasião seria oportuna para uma abertura legal nesta direção. E não nos amedrontemos com ruídos das corporações de ofícios dos mestres-escola.

Face a isso, não há porque negar o apoio do poder público na preservação daquele segmento do sistema que alcançou desempenhar-se corretamente na formação de técnicos de nível médio. Nesta linha, são exemplares os esforços que vêm sendo realizados para reduzir a heterogeneidade de qualidade e de recursos entre as escolas técnicas federais e para apoiar algumas unidades estaduais. No entanto, vários estabelecimentos privados, estimulados pela lei, ou por crenças próprias, chegaram a bom nível de desempenho. Aí caberiam incentivos apropriados para preservar e resgatar esse segmento da opção duvidosa e perdulária de regredir ao papel de mero preparatório para o vestibular.

A mudança da lei, no entanto, deixou outras questões ir resolvidas. Uma das principais é a que se refere às finalidades próprias do ensino regular de 2º grau enquanto educação de adolescentes. Como foi dito antes, há quarenta anos atrás esta questão já se colocava de modo crítico; e hoje, seria ainda mais necessário o aggiornamento desta fração do sistema escolar.

O fato é que, de seu alunado, apenas pouco mais de metade é constituído de jovens entre 15 e 18 anos de idade; e embora venha se reduzindo sua participação, desde o início dos anos setenta, os maiores de 19 anos ainda representam 42% das matrículas. Tanto seus interesses e objetivos, como os métodos para atendê-los, são distintos; recebê-los nas mesmas escolas e classes, gera não poucas impropriedades e pode estar induzindo os mais jovens a buscar a via improvisada da suplência, quando devia retê-los no ensino regular; ao mesmo tempo, mantêm em condições inadequadas os mais velhos, que poderiam estar recebendo atenção mais apropriada nos vários caminhos da educação não-escolar.

A correção deste "desvio de propósitos" poderia tornar mais fértil o campo para inovações, no sentido de realizar a natureza "seqüencial" do ensino de 2º grau como extensão da escolaridade básica. O alargamento de possibilidades de progressão nas quatro séries finais do ensino de 1º grau está ampliando a procura pelo ensino de 2º grau regular; contudo, esta vem ainda fortemente marcada por objetivos de "passagem". Quando se sabe que as perspectivas de expansão do ensino superior estão diminuindo, essa expectativa precisaria ser corrigida no próprio segundo grau. É preciso entender que uma "terminalidade" não-profissional, lastreada em sólidos estudos gerais oferece, talvez até em melhores condições, acesso a futuras oportunidades de estudos e de busca de empregos.

Outro dos focos de atenção, que se relaciona aos esforços para melhorar o ensino de ciências, é o daquela área que se vem denominando de educação tecnológica, e que visa a desenvolver no educando capacidades intelectuais e cognitivas para compreender e dominar os dinâmicos processos de mudança técnica e organizacional que marcam o mundo de hoje. E para permitir que ele se situe

como cidadão frente às implicações destes processos sobre a organização social e política.

Também seria preciso atentar para o fato de que, a partir da adolescência e em face das novas possibilidades de educar-se fora da escola, o ensino de 2º grau seria um lugar privilegiado para desenvolver ao máximo capacidades de auto-aprendizagem; o que teria amplas repercussões sobre os métodos de ensino e a organização das escolas e, ainda, sobre a formação e o desempenho de docentes para esta dimensão. Um dos escopos de "terminalidade" estaria, por certo, afinado com este propósito mais ousado.

Em suma, há muito por fazer, para além da eliminação da obrigatoriedade da profissionalização. Em realidade, requer-se a busca de novos paradigmas para o ensino de 2º grau, para evitar que continue se expandindo sem uma direção certa. Note-se que este crescimento está se dando a partir de um alunado de 2,8 milhões de alunos, a um ritmo elevado (6% ao ano entre 1976/80). E forçando uma ampliação da suplência, em termos absolutamente indesejáveis.

Opções e Prioridades: A Coragem de Não Fazer

A escola é uma instituição muito conveniente para o oferecimento de certos serviços de interesse social como saúde e alimentação. A existência de uma estrutura administrativa com tradição e a estabilidade da sua clientela permite uma ação eficiente e muito discriminada no seu alvo, em termos de nível sócio-econômico, para programas deste tipo. Daí o interesse de programas de merenda e saúde. O porte do atendimento à merenda escolar é hoje considerável. Todavia, na área de saúde pouquíssimo se fez. A oportunidade de um programa de maior envergadura nessa área deverá ser considerada. Os custos não são desprezíveis, mas podem ser justificados pelo impacto de programas deste teor.

Nos parágrafos acima, discutimos uma série de possibilidades importantes de aperfeiçoamento da educação de primeiro e segundo graus no Brasil. Dificilmente se poderia falar que qualquer dessas alternativas signifique desperdício ou mau uso de recursos.

de redistribuir alimentos bastante defensável e de custos administrativos relativamente modestos. Não obstante, o programa tem sido defendido com argumentos de que reduziria a deserção e aumentaria o rendimento escolar. Tanto quanto sabemos, esse ponto está por ser demonstrado. Desconhecemos estudos que verifiquem estas proposições. De fato, um dos estudos mais importantes realizados no Brasil nessa área (Projeto ECIEL) revela que embora haja uma associação entre rendimento e desnutrição pregressa – controladas outras variáveis – não se observou qualquer associação com desnutrição presente. Em outras palavras, pelo menos uma pesquisa demonstrou a ausência de associação. De fato, ela é, provavelmente, verdadeira e real. Porém, falta alguém que se disponha a usar os métodos corretos para captá-la. De resto, isto parece ser uma pesquisa metodologicamente simples e de rápida confecção.

3. E o Salário dos Professores?

A questão dos salários dos professores tem sido discutida de forma um pouco casual. É trivial que os professores gostariam de ganhar mais, da mesma forma que é bastante óbvio que seu desempenho deixa muito a desejar. Contudo, nada tem de óbvio a afirmativa de que aumentar o salário seja a solução para os problemas de suas deficiências. Se tomarmos as regiões urbanas, observa-se que, para os salários vigentes, aparecem muito mais professores com as qualificações exigidas por lei do que o necessário para preencher as vagas existentes.

Em termos estritamente de oferta e demanda, poder-se-ia dizer que o salário dos professores foi fixado em nível excessivamente elevado. Não obstante, sabemos que ao longo dos anos a profissão vem recrutando pessoas com níveis cada vez menos adequados. A solução óbvia de exigir dos candidatos mais anos de escolaridade resolve o problema do excesso de oferta. Contudo, há evidências de que não seja a solução correta. Vemos portanto que a situação não é simples.

Não obstante, seria difícil pensar que existam, no sistema, recursos mobilizáveis para atender simultaneamente a todas as prioridades. É imperativo, portanto, fazer algumas opções.

Não nos esqueçamos de que, no fundo, prioridade significa o que não vamos fazer. Mais ainda, é forçoso concentrar-se em focos de maior impacto a curto prazo, mas com efeitos duradouros a longo prazo; não cabe pulverizar meios, fazendo um pouco de tudo, mesmo que aí estejam propostas até fascinantes.

Após inexplicável e até longo abandono, o ensino básico passa a receber a importância que merece, sobretudo tendo em vista o lamentável perfil de desempenho observado. Não obstante, o montante de recursos que poderia ser mobilizado é relativamente limitado. Não só existem outras áreas terrivelmente mal atendidas, como por exemplo, saúde preventiva, mas também dentro da própria área de educação existem diversas alternativas legitimamente prioritárias. Assim é que certas decisões deverão ser feitas privilegiando um ataque inicial em certas áreas. Ademais, é necessário demonstrar, tão bem quanto possível, que a necessidade é real, o caminho para atingi-la é eficaz e ainda, sobretudo, que os resultados que se podem esperar são comensuráveis com os gastos que, para efeitos de discussão, poderiam ser avaliados por aquilo que se deixa de realizar. Em outras palavras, os programas devem ser convincentemente defendidos. A fragilidade das defesas de projetos na área social cronicamente prejudica o seu atendimento, diante da competência maior com que são apresentados projetos de outros setores. Cumpre admitir certas dificuldades adicionais inerentes à área social. Não obstante, as justificativas para programas nesta área tendem a ser muito mais frágeis do que o necessário.

As Falhas do Nosso Conhecimento

Examinando alguns dos temas, já discutidos na presente nota, é oportuno destacar uma série de questões que, por não nos parecerem bem respondidas, tornam ainda mais difícil tomar certas decisões e, em seguida, defendê-las em outras instâncias decisórias.

1. E Como Vai a Prê-Escola Alhures?

A oportunidade de investimentos maciços e imediatos no pré-primário requereria justificativas muito melhores do que aquelas que pudemos encontrar, os documentos governamentais são reticentes e alguns deles ingenuamente otimistas. Em termos internacionais, o pré-primário não apresenta maiores novidades ou surpresas. É algo que existe há muitas décadas. Devemos perguntar em que medida o pré-primário foi um elemento indispensável, em outras situações, para conseguir resultados satisfatórios no início do processo de escolarização? É esta de fato a melhor estratégia? Revela-se pouco atraente uma defesa de gastos importantes no pré-primário que não discuta as lições de experiência mundial. A estonteante variedade de programas deste tipo nos Estados Unidos e em Israel, seguidos de avaliações metódicas e bem conduzidas, revela-se também uma fonte interessante de informações. O Banco Mundial recentemente reviu a eficácia de muitos programas de pré-escola, em diferentes países, encontrando resultados decepcionantes. Se preferirmos ficar com países com situações semelhantes às nossas, poderemos rever o que têm realizado alguns países latino-americanos. Não nos esqueçamos, por último, de algumas experiências brasileiras.

A pré-escola vem sendo defendida no Brasil a partir das melhorias de desempenho observadas no início da primeira série. Ora, esse foi o mesmo argumento usado pelos seus defensores em outros países, há quase duas décadas. E, justamente, o peso da evidência disponível parece indicar que tais resultados tendem a ser efêmeros, isto é, iguala-se já no segundo ano o desempenho com o dos que não cursaram pré-escola. É possível que a pré-escola se justifique no Brasil mas é leviano ignorar a controvérsia.

2. Merenda Escolar: Assistencialismo ou Investimento?

Qualquer programa que distribua alimentos para membros de famílias de baixa renda é em si louvável e claramente defensável com argumentos de justiça social. É perfeitamente apropriado discutir a merenda escolar nesses termos. De fato, é uma maneira

Claro está que qualquer solução terá como ingrediente importante a manipulação de seus níveis de remuneração. Não obstante, isto é apenas uma parte de um esquema que deve ser muito mais engenhoso e premeditado. A solução não poderá ignorar a tendência de endogenia dos professores; isto é, bons professores tendem a migrar para boas escolas, onde estão também os bons alunos. O oposto acontece com os mais fracos, que terminam com as turmas mais difíceis e para as quais eles estão menos preparados. Pela mesma forma, seria importante identificar medidas de desempenho em sala de aula, e não premiar cegamente os diplomas que parecem nada dizer de importante sobre o que interessa.

Quando falamos de salários de professores, estamos tratando de somas espantosamente elevadas, daí o cuidado para que as soluções propostas não sejam mais dispendiosas do que o necessário. Se aumentarmos o salário do professor, haverá, talvez, alguma melhoria no seu desempenho. Porém, o principal problema com os professores é que a escola deixou de atrair aqueles indivíduos de maior potencial e talento. E para atrair essas pessoas, aumentos limitados (digamos, até 50%) possivelmente não terão o efeito desejado. Aumentos maiores permitem remunerar melhor o número gigantesco de professores sem maior brilho que já está no sistema. Todavia, uma fração extremamente limitada de professores mais talentosos poderá ser atraída por essa via. Seguramente, não é uma solução promissora nos dias que correm. Deveríamos buscar fórmulas que remunerassem de forma diferenciada as pessoas cujo perfil nos interessa.

Os comentários acima não deverão obliterar a percepção de que há situações onde o aumento puro e simples da remuneração do professor é indicado. Por outro lado, não podemos ignorar questões de status funcional e excesso de rotatividade dos professores. Há evidência casual de desmotivação de professores contratados de forma precária e de baixo rendimento de alunos que passam por vários professores em um só ano escolar.

4. Qualidade e Inovações: onde e como?

As questões relativas à formação e recrutamento de professores, à sua vez, parecem estar sempre ligadas às da qualidade do ensino. Há uma crença generalizada de que para melhorar a escola bastaria ter bons professores. Esta é uma verdade apenas parcial. Há evidências seguras de que docentes saídos de excelentes cursos normais não se adaptam a classes com alunos carentes; e de que não é suficiente a vontade e a competência de um professor para fazer uma escola atuar com eficácia.

Os esforços para medir ou mesmo para identificar o que seja qualidade do ensino têm sido decepcionantes. Mas é possível saber onde não há qualidade, porque os alunos não aprendem, repetem ano e evadem-se com inaceitável frequência. É aí que precisam ser concentradas as ações para mudar a maneira de ensinar.

Mas o problema está justamente em que conhecemos pouco dos processos de mudança educacional. Como insistimos antes, é óbvio que onde faltam carteiras, cadernos e quadro negro não pode ocorrer um mínimo de relação frutífera entre aluno-professore. Mas uma vez tornados disponíveis estes insumos essenciais, o que acontece? Ou melhor, o que se deve fazer para acontecer algo diferente dos frustrantes rituais de frequência, reprovação e deserção?

São notáveis e, em certos casos, espetaculares, os avanços pedagógicos e das ciências do comportamento e da aprendizagem no ambiente acadêmico, nas provetas experimentais e nos projetos-pilotos. No entanto, eles contrastam com os sucessivos fracassos de interessantes projetos inovadores.

Muitos já atribuíram este contraste ao descompasso entre os ganhos em pesquisas de conhecimento substantivo e a lentidão em fazer progredir as "teorias da ação". Sabemos, às vezes, o que fazer, mas ignoramos o como fazer. Sem contar que muitas inovações são testadas, a nível de uma escola ou localidade, sem

que ninguém saiba de seus resultados e de suas vantagens. Este é outro problema: como difundir as inovações úteis e bem sucedidas?

5. Educação Rural por Educadores Urbanos?

Talvez na educação rural estejam as maiores perplexidades na definição de estratégias para o ensino brasileiro. Aí estão as maiores porções da população analfabeta e sub-educada. São justamente as suas condições de vida e a multiplicidade de situações regionais que colocam desafios enormes à capacidade de criação pedagógica e institucional.

O ressurgimento da atenção ao meio rural traz dois problemas: avaliar os projetos antigos – houve ações interessantíssimas nas décadas de 40 e 50 – e conhecer as novas e cambiantes condições do meio rural presente.

Muitos projetos de educação rural ficaram marcados por um certo "romantismo bucólico", ao serem concebidos com base no pressuposto enganoso de que se iria educar o camponês, confundido com as várias categorias de pequenos produtores rurais, submetidos a diferentes níveis de relações de produção e de trabalho e portadores de identidade e relacionamentos sociais distintos.

Outros fracassaram por equivocadamente tentarem "ruralizar" as estruturas de si ineficientes da escola urbana; repetiram o que nesta já falhava – a capacidade de instruir – e quiseram realizar o que a escola não podia fazer – profissionalizar – num meio que tem suas próprias maneiras de aprender a trabalhar.

Em quase todos os casos, partiu-se para uma política uniforme, homogênea, quando as necessidades educativas da gente rural são tão díspares e heterogêneas quanto as próprias condições de desenvolvimento de cada uma das áreas rurais do país.

Diante das limitações destas concepções e políticas e da magnitude dos deficit quantitativos e qualitativos da educação

rural e do fato de que seus insucessos engrossam as pressões sobre a educação urbana, parece urgir um novo ímpeto do enfrentamento de seus problemas.

6. O que Sabe o MEC da Participação Comunitária?

A participação comunitária pertence hoje à retórica oficial. De resto, nada há de mais saudável do que a combinação de colaboração e cobrança que se manifesta na interação próxima entre a escola e as famílias dos alunos. Antes de haver escolas municipais, estaduais, ou federais, já existiam escolas criadas, financiadas e operadas pelas próprias comunidades. Assim se alfabetizaram nações como os Estados Unidos e Inglaterra. Portanto, não poderiam restar dúvidas quanto ao desejável que é a participação da comunidade nas escolas. E assim dizem hoje os planos educacionais e a retórica oficial. Todavia, qual o papel do governo federal para promover a participação da comunidade além de incluir textos encomiásticos na literatura oficial? Terá o MEC instrumentos para chegar diretamente à comunidade, para induzir uma participação comunitária? Isto se faz com decreto ou com dinheiro? E isso é tudo que o MEC tem. Certamente existem agências federais como o MOBREAL e o Rondon, que funcionam diretamente "no varejo", dispondo mesmo de uma rede de grande porte. Sobre estas nada temos a dizer, já que elas próprias conhecem seus potenciais e limitações, por conta de sua larga experiência. A pergunta é o que pode fazer o MEC em termos de participação comunitária nas ações que se dão via estados e municípios?

Um Epílogo Impossível

Seria dispensável reconhecer que tais questões não esgotam uma possível agenda de políticas públicas em educação; mas, por certo elas cobrem aquela parcela mais elementar e presente, a partir da qual se teria uma discussão objetiva e frutífera dos programas que visassem a estabelecer uma estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da educação escolar.

Vimos uma série de questões substantivas que têm sido abordadas de modo freqüentemente equivocado. E estamos convencidos de que, melhor equacionadas, elas exigem tocar, também, questões adjetivas igualmente importantes, como a da distribuição de competências entre os vários níveis de governo. E dependem, é claro, do modo de encaminhá-las politicamente.

Por isso este é um epílogo que não implica em conclusão, como em certas peças de teatro que dão ensejo a novas montagens ou a novas peças sobre os mesmos temas. Antes provocam inquietação do que satisfazem muitas indagações.

