

# HIPÓTESES PARA O DESENHO DE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL

## O caso da educação rural no Nordeste

Divonzir Arthur Gusso  
IPEA/IPLAN/CNRH

### 1. Alguns pressupostos

Uma indagação fundamental não foi respondida até hoje: porque, ao longo de tantos anos de esforço governamental, ainda é tão baixa a cobertura da rede escolar rural no Nordeste?

Hã, é claro, várias tentativas de explicação, desde as de ordem mais genérica como a de que não interessa, aos grupos do minantes, educar a população, até outras, de caráter mais simplista, como a de que a população é muito dispersa e sujeita a constantes mi grações e por isso não alcançável pelas escolas.

Provavelmente, todo um elenco de argumentos entre um e outro desses pontos de um espectro de explicações terá validade . Entretanto, o grau de influência de cada motivo seguramente será dis tinto; e caberia, talvez, avaliar quais os mais importantes.

Sem dúvida, os centros de decisão em política educa- cional devem ter sido mobilizados, mais fortemente, para atender uma parcela das clientelas urbanas em escolas primárias e, logo, em cur sos ginasiais e em escolas completas de 1º grau, esgotando aí a maior parte dos recursos financeiros, administrativos e humanos dis poníveis. Um resíduo de recursos - principalmente financeiros - te- ria sido aplicado pelas pauperizadas administrações municipais em unidades escolares dispersas e mal aparelhadas, tornando-se incapaz de atender, de fato, à peculiar estrutura de distribuição demográfi- co-educacional da região.

Não obstante, em anos recentes, o Governo Federal tem mostrado interesse em superar esta situação, a partir do momento em que assume um discurso de democratização da educação e se declara em

penhado em "eliminar os deficit de escolarização, notadamente nas áreas rurais mais pobres do país". A partir daí - e da constatação de que os Governos Estaduais tendem a seguir as diretrizes federais - seria conveniente indagar como está sendo a resposta dos Planos Estaduais de Educação, pelo menos em termos retóricos.

Isto poderia significar um balizamento para uma escolha estratégica primária: a expansão da rede escolar continuaria sendo "residual" - as escolas sendo implantadas ao sabor de "demandas" locais, débeis e esporadicamente atendidas, na medida das disponibilidades municipais de recursos - ou deveria ser impulsionada, em regime de "saturação", pela mobilização da burocracia educacional, induzida pelas políticas federais transferidoras de recursos?

Algumas implicações se colocam frente a esta opção. Qual o grau de resistência (ativa ou passiva) das estruturas de mando local? Qual a disponibilidade de recursos federais, para "banciar" uma expansão rápida e eficiente desta rede escolar? Que arranjos institucionais e técnico-administrativos seriam viáveis para canalizar com eficiência os recursos até o nível local?

Se, por um lado, a implantação das unidades físicas e um primeiro passo óbvio, do outro, as condições para fazer uma escola funcionar realmente são igualmente cruciais e muito mais complexas do que acionar um grande programa de construções. Começando com o recrutamento, preparo e emprego de pessoal docente.

Desde logo, é afastada a hipótese de que as escolas devam ser administradas via programas federais; não só é francamente afastada a viabilidade de gerir centralizadamente um tal sistema, como as experiências prgressas a desaconselham de plano. Mas a gestão municipal também é problemática; mesmo com recursos apropriados, os condicionamentos políticos e burocráticos são reconhecidamente um óbice à eficiência dos chamados Órgãos Municipais de Educação (OME's).

Para que um projeto de seleção e treinamento de professores rurais alcance seus primeiros resultados, seriam necessários pelo menos uns quatro a cinco anos de trabalho contínuo e sistemático com o mesmo contingente de pessoas. As observações sobre as redes municipais, no entanto, mostram que a maior parte dos professores mal alcançam três anos no posto de trabalho<sup>(\*)</sup>. E a "rotatividade" parece ser uma das causas mais importantes da ineficiência escolar.

Uma lei federal de encarreiramento do professor poderia ser o instrumento adequado e eficiente para conter esta "rotatividade"? Até que ponto os dirigentes locais, sem a concretização de medidas de intervenção (de alto custo político), cumpririam uma lei destas? Ou seria preferível um arranjo institucional, vinculando os professores aos quadros de magistério dos Estados - como "estatutários" - colocando-os à disposição de distritos ou núcleos micro-regionais ou intermunicipais?

Não se pode perder de vista que as formas administrativas não são "neutras"; elas mantêm uma forte relação genética com a estrutura de distribuição do poder (ou do exercício dos instrumentos de poder) através das estruturas orgânicas de governo. E no caso do Nordeste, não se trata apenas da repartição dos postos públicos entre partidos ou correntes partidárias; é também muito forte a disputa e repartição entre grupos familiares dentro de um mesmo partido. E os recursos e competências administrativas dos programas educacionais estão contidos nesse processo de repartição.

Talvez uma alternativa, que combine a preeminência de valores supra-locais das políticas educacionais, com a prevalência destas peculiares estruturas de distribuição do poder, possa ser encontradas na "nuclearização" da rede escolar, em termos que ultrapassem, sempre que possível, o espaço municipal, induzindo a composição de interesses de vários governos locais. Nestes casos, as de-

---

(\*) No entanto, os estudos de avaliação do EDURURAL registram ser de 8 anos a mediana do tempo de serviço dos docentes rurais. Não esclarece, porém, se esta é a duração contínua de sua vinculação à rede, ou se é o tempo há que trabalha, mesmo descontinuamente.

cisões e o controle sobre recursos seriam operados através de conexões entre a administração estadual e a dos municípios envolvidos.

Isto pode levar, é claro, a uma complicação maior do processo de administração. Porque ter-se-ia de fracionar as competências administrativas entre os órgãos estaduais e municipais de administração-meio e, entre estes e as unidades escolares, as que se referem à gestão técnico-pedagógica.

Por outra parte, dado que o modelo educativo prevê uma participação mais ativa da "comunidade" na gestão escolar, cabe indagar como será despertada e motivada esta participação e a quem caberá organizá-la (se este for o caso) e como ela será intercalada naquela distribuição de competências administrativas. Uma questão fundamental, neste aspecto, é a de saber se as professoras - sabido como a maioria das escolas dispõe apenas de uma ou duas - poderão realizar suas tarefas específicas e mais as atividades de ativação comunitária. Ou se isto caberá a órgãos municipais ou intermunicipais. Ou se precisarã haver uma ação supra-setorial (tipo programa de desenvolvimento comunitário).

Talvez haja uma limitação no próprio enfoque dado a proposta do GT do Projeto Nordeste à prioridade da educação escolar, para a condução desse processo participativo, ao não se definir com maior clareza os objetivos e diretrizes para a educação de adultos. Muitas experiências de educação rural têm colocado, como um dos escopos de projetos de educação de adultos, justamente "trazer" a família para o processo educativo; e, ativando sua motivação para aprender, motivá-la para participar na discussão e elaboração dos processos escolares de seus próprios filhos.

## 2. Questões específicas

O cerne da proposta de desenvolvimento educacionais tá formado pelo tríplice eixo de objetivos: recuperação da escola como processo fundamental da educação para a cidadania, universalização real e efetiva do acesso à escola e vitalização dos processos escolares pela sua interação com a comunidade de educandos.

Em termos concretos, isto significa, de uma parte, restaurar a capacidade de educar da atual rede escolar e, de outra, promover uma expansão qualitativamente aceitável dessa rede para atender a toda a população em um prazo razoável.

Duas questões são fundamentais, como já se enunciou anteriormente. É preciso haver a unidade escolar viável, onde esteja a população a escolarizar, dando-se a ela condições permanentes e adequadas de funcionamento, de acordo com um (ou vários) modelo(s) pedagógico(s) correspondente(s) àquela proposta de educação para a cidadania.

### 2.1. Expansão da Rede Escolar

Uma estimativa muito preliminar indica que haveria um deficit aparente da ordem de 1,1 a 1,2 milhões de crianças que não frequentam escolas, em 1983, nas áreas rurais do Nordeste. Além disso, a avaliação do EDURURAL registra que cerca de 62% das unidades escolares têm instalações físicas próprias, enquanto 28% funcionam na casa do professor e 10% em prédios "adaptados". Metade dessa rede é administrada pelos Municípios. E um terço das unidades escolares não dispõe de equipamento essencial, sequer carteiras, mesas para o professor e, menos ainda, quadro-negro, estantes, mapas, etc.; e o suprimento de giz é nulo ou insuficiente em 47% dos casos.

Isto põe como requisito básico para uma estratégia, desde logo, a recomposição do espaço escolar atual e sua expansão acelerada a médio prazo. Com base naqueles indicadores, dir-se-ia ser necessário melhorar as condições físicas de aproximadamente 11.500 salas (inclusive as que funcionam em casa do professor) e suprir equipamento essencial a 12.800 salas aproximadamente. E construir, em cinco anos, cerca de 16 000 a 17 000 novas salas/unidades; o que implicaria em algo como 193 000 m<sup>2</sup> de edificações a um valor próximo de Cr\$ 7 bilhões por ano. (Preços de 1983).

Esta é apenas uma ordem de magnitude do conjunto de obras físicas requerido para reduzir os deficit escolares a níveis mínimos, mostrando que, afinal, não se constituiria em uma proposta inviável. E aquele montante financeiro seria equivalente a uns 6% dos recursos da quota federal do salário educação em 1984.

Não obstante, para se alcançar resultados efetivos - e não esqueletos vazios espalhados pelo interior - seria necessário ordenar espacialmente a oferta de escolas, de acordo com a estrutura e a dinâmica da população escolarizável. Ou seja, far-se-ia imperioso seguir um esquema de expansão, no tempo e no espaço físico, capaz de amoldar-se às movimentações da população, em meio às peculiares condições de trabalho das várias áreas de região.

Em primeiro lugar, naturalmente, seria necessário atualizar as avaliações da atual rede física; aproveitando estudos como o já citado, relativo ao EDURURAL, o de Maria Couto Cunha na Bahia entre outros. Basicamente, se verificaria a disponibilidade efetiva de espaço escolar em função de sua adequação à distribuição da população e, também, às perspectivas de modificação a curto prazo, com as construções em andamento e em projeto.

Com base neste estudo de avaliação e em estudos adicionais sobre a geografia humana da região, em especial quanto às movimentações migratórias e às condições de organização do trabalho, dever-se-iam delimitar as áreas prioritárias de expansão em cada zona:

- a) zonas de estabilidade demográfica
- b) zonas de migrações cíclicas ou sazonais
- c) zonas de emigração contínua: por "exaustão" ou por "modernização"
- d) zonas de fronteira em ocupação

Para cada qual, haverá distintas perspectivas de alteração demográfica a médio e longo prazos, bem como diferentes modos e ritmos de organização social e econômica, que afetam a disponibilidade da clientela escolar para acesso e frequência regular à escola, determinando, à sua vez, a localização das unidades escolares, seu padrão construtivo e os regimes escolares mais apropriados.

A adoção de um mapeamento normativo desta natureza tem, é óbvio, suas implicações políticas. E aí reside parte de seu valor; porque implicaria em pré-determinar, através de negociações entre os vários níveis de governo (e entre facções políticas) crité

rios e normas para um programa ordenado e contínuo de expansão da rede escolar. E deixaria, ainda, condicionamento para assegurar a ulterior operação do sistema.

Isto porque se faz necessário estabelecer, em cima do mapeamento de nuclearização, um esquema de progressão temporal do programa. Ou seja, um cronograma de implementação acorde com os critérios de prioridade, como por exemplo, o seguinte:

- a) áreas prioritárias de implantação definitiva
  - \* substituição de unidades escolares precárias
  - \* ampliação nuclearizada de redes locais
- b) áreas prioritárias de implantação provisória
  - \* melhoria de instalações não-escolares disponíveis
  - \* instalação de unidades deslocáveis (pré-fabricadas) de acordo com as características demográfico-co-educacionais de cada zona, micro-região ou município.

Como foi mencionado no Relatório de Proposta do SGT-8 do Projeto-Nordeste, a rede escolar deveria ser concebida de modo a que "valorize os padrões e materiais construtivos regionais e seja capaz de amoldar-se às mudanças demográficas, aos movimentos migratórios setoriais e de fronteiras", e, ademais, "às alternativas de organização e funcionamento das unidades escolares".

Para tanto, os projetos escolares deveriam levar em conta opções de regime escolar (semanal e anual) que atendam às disponibilidades de tempo de diferentes grupos de clientela escolar e sejam utilizáveis para variadas modalidades de ações escolares e extra-escolares<sup>(\*)</sup>. Sua elaboração, portanto, deveria resultar de estudos interdisciplinares específicos, levados a cabo por equipes incluindo especialistas das áreas de arquitetura, tecnologia de construção, geografia e pedagogia, entre outras, das universidades da região e das secretarias estaduais.

---

(\*) Opções que não devem ser confundidas com o simplismo dos calendários agro-escolares.

Finalmente, cabe considerar que, em nenhum caso, seriam implantadas apenas as unidades prediais; a "entrega" de uma escola se faria com uma dotação completa de mobiliário e equipamentos docentes - incluindo, pelo menos, quadro negro, mapas, armações para álbuns seriados, estantes para livros e materiais escolares - além de materiais de limpeza e conservação. Em termos relativos, estes itens não constituem gastos adicionais elevados e têm efeitos consideráveis sobre o funcionamento das unidades escolares. E tanto poderiam ser supridos centralmente - através de aquisições a nível estadual - como através de transferências diretas a Prefeituras ou ainda via encomendas a nível micro-regional a produtores locais.

## 2.2. Mudança Pedagógica

O núcleo essencial da proposta, entretanto, é de que a expansão ultrapasse a mera implantação física de uma rede mais ampla. Ao adotar a nucleação e as articulações intermunicipais ou micro-regionais deve-se ter em mira que elas visam a facilitar uma integração pedagógica que garanta a igualdade básica de qualidade do ensino e de seus padrões fundamentais de objetivos educativos; e atendam, simultaneamente, as especificidades das sub-culturas locais e de seus modos específicos de organização social, econômica e familiar.

### a) O Docente: sua Formação e Encarreamento

Dois são os elementos-chave deste núcleo estratégico: o recrutamento e engajamento funcional-profissional do professor e sua formação. Reconhecido que a instabilidade funcional (ou até o abandono à própria sorte) do docente é um dos grandes óbices à estabilidade e progressividade da experiência educativa, torna-se crucial encontrar formas de superação política e técnico-administrativa das atuais estruturas de recrutamento e contratação. Formas estas que se resumem em alcançar: garantia de estabilidade no emprego, normas estáveis de progressão funcional e profissional e regime de trabalho compatível com a natureza dos processos educativos que são atribuídos ao professor.



deriam ser instalados em dois ou três anos, inclusive com apoio em recursos externos (BIRD ou BID). Embora possa parecer uma opção algo mais onerosa, seu impacto a médio prazo poderia apresentar razoável justificação em termos de custo-efetividade.

Por outro lado, estas unidades poderiam servir como pontos de apoio descentralizados em estratégias de introdução de material didático inovador. Desde a fase de apropriação de material cultural regional para a produção de cartilhas e livros-texto, até a fase de difusão entre os docentes em ação, passando pelas fases de validação e testagem de protótipos, como foi experimentado no Sudoeste do Paraná.

Complementarmente, então, entrariam os projetos de treinamento e aperfeiçoamento, que hoje se encontram dispersos e isolados. Contando com estas escolas, seria possível operar um sistema de formação complementar à distância, usando métodos de alternância entre formação-praxis, para melhorar a capacidade cultural e docente dos chamados "leigos". Inclusive, com a possibilidade de avaliar o perfil de desempenho destes docentes "in loco" e, de modo mais frequente e sistemático, de introduzir aperfeiçoamentos e revisões de monta nos atuais programas de treinamento.

Ademais, junto a estes processos a que "vêm os docentes", poder-se-ia acionar processos que "vão ao docentes". E que se baseariam numa radical revisão dos atuais mecanismos formalísticos de supervisão; esta passaria a ser um canal de comunicação entre os centros em que se geram inovações técnicas e os docentes em que essas inovações devem amalgamar-se à praxis educativa. Nesta ótica, a supervisão seria mais um complemento do sistema formativo, do que uma instância burocrática da administração do sistema.

#### b) Inovações e Materiais Pedagógicos

Nos parágrafos anteriores, deve ter ficado anunciada uma estreita conexão entre o aperfeiçoamento docente e a introdução de materiais didáticos. Consequentemente, as estratégias de mudança educativa teriam um outro elemento-chave na concepção, produção e difusão destes materiais; tanto no sentido de que seus conteúdos devam corresponder a um modelo de educação para a cidadania

como no sentido de que eles constituem uma mediação importante entre a formulação de diretrizes pedagógicas para o sistema e dinâmica da prática docente.

O ponto de partida da concepção desta linha estratégica e a constatação de que hoje o professor é um agente passivo de transmissão dos conteúdos do material didático, desprovido de qualquer domínio da metodologia de ensino. Enquanto uma escola viva, comprometida com o desenvolvimento cultural de sua clientela, deveria gerar os conteúdos, desenvolver a metodologia da aprendizagem de acordo com as reais possibilidades de seus alunos e organizar-se para alcançar a maior eficiência possível neste processo.

Aí se estabelece um campo de tensão entre o que há de universal, nos processos de ensino-aprendizagem e no saber com que eles lidam, e a especificidade das sub-culturas locais/regionais e a praxis da relação educativa à escola da unidade escolar. Implica isto em conceber sistemas de interação entre centros de desenvolvimento pedagógico situados em universidades, órgãos especializados da administração educacional e em projetos específicos, com as unidades escolares.

Alguns experimentos têm se mostrado eficazes na medida em que tais centros vão buscar sua matéria-prima na própria prática escolar e social, para reelaborá-la com seu instrumental metodológico e retornar às fontes para revisar e validar esta reelaboração. Isto poderia ser iniciado com a avaliação de materiais específicos elaborados nestes últimos dois ou três anos, já na ótica do "currículo apropriado", como as cartilhas rurais, os materiais de estudos sociais, etc.

Como foi mencionado no Relatório sobre a Proposta do SGT-8, poderia haver um "programa inter-institucional de pesquisa e desenvolvimento", operado por universidades da região - voltado para a sistematização de suas ações nesta área. Detectadas as lacunas maiores (em termos de ausência, insuficiência ou má-qualidade) dos materiais disponíveis, poderiam ser desenhados projetos específicos para a captação de conteúdos, aperfeiçoamento metodológico, elaboração de protótipos, validação e difusão de novos materiais.

Isto terá duas implicações principais. De um lado será necessário identificar e motivar equipes universitárias - provavelmente nos mestrados em educação, letras e comunicações - para dedicar-se a este tipo de trabalho a longo prazo. De outro, será necessário negociar amplamente a revisão dos atuais mecanismos de produção e distribuição de materiais, até certo ponto centralizados na FENAME (hoje na FAE/MEC).

Mas dependerá, também, de articular esta linha de ação com a que se refere ao sistema permanente de formação. Do contrário, tenderia a permanecer o atual sistema de verticalização e de imposição de materiais aos docentes. O ponto de conexão principal, estaria nos centros sub-regionais (ou escolas normais) em que se nucleiam os projetos de treinamento/aperfeiçoamento; neles as equipes de produção poderiam manter contato permanente e intenso com os professores. E aí poderiam sediar-se bibliotecas difusas de apoio à auto-formação dos docentes.

### 3. Planejamento, Controle, Gestão

Contadas as dificuldades político-institucionais e a complexidade técnica envolvidas na condução à prática destas diretrizes, vê-se que, até com algum paradoxo, é necessário combinar descentralização com planejamento. E, este, obviamente, não poderá seguir sendo de tipo "normativo-logístico", mas alcançar uma formulação estratégica. Onde, clarificados os objetivos terminais e táticos, procuram-se os caminhos de menor risco, de acordo com as dificuldades emergentes e específicas.

Insiste-se em que é necessário retornar a prática do planejamento compreensivo a nível estadual, sepultado debaixo "projetismo" voltado para os convênios específicos. O desenvolvimento da educação no meio rural é um flanco estratégico das políticas gerais de educação dos estados e da região; o insucesso no atendimento à clientela rural, em um momento, transmite-se, via migrações, ao agravamento das dificuldades da educação urbana.

Daí ser necessário incrementar algumas tendências já observadas na região, de conferir organicidade às atribuições de administração dos programas para as áreas rurais. A idéia da criação de departamentos ou coordenadorias especializadas pode ser frutífera na medida em que coloque em ação pessoas especializadas no assunto e que incorporem valores e atitudes afinizadas com seu tema de trabalho. Corre-se, também, no entanto, o risco de burocratizar em grau indesejável o tratamento da área.

Ademais, como há uma comunalidade de problemas e de interesses, mais do que em outras áreas, é necessária uma interação contínua entre os órgãos estaduais e universitários que se dediquem aos programas de educação rural. Inclusive para que se tenha alguma consolidação regional de propostas e de estratégias para servir como contrapartida a uma política (ou várias políticas) em âmbito federal.

E tanto quanto se deve conceber o planejamento como instrumento de sistematização das várias políticas possíveis, ele deve ser armado como um sistema de monitoração (essencial à sua acepção estratégica) do curso dos acontecimentos. O trinômio programação-controle-avaliação torna-se fundamental, para a contínua reelaboração dos passos de planejamento.

Porisso há vantagens evidentes nos dispositivos de descentralização. Ao contrário de ser obstáculo à visão compreensiva do planejamento, ela deve contribuir para esquadrihar a realidade agregativamente elaborada pelo plano-base, fazer retornar sinais para a revisão dos passos estratégicos e para correção contínua dos objetivos táticos.

Isto não quer dizer que, desde logo, se parta para um sistema articulado de planos estaduais, combinados com micro-planejamento a nível sub-regional ou local; embora isto possa ser um objetivo a médio prazo. Bastaria, de início elaborar os planos estaduais calcados na própria nucleação da rede escolar e, em apoio, estabelecer, em conexão com os programas federais que chegam a nível local, orientações a serem negociadas com

as administrações municipais. Eventualmente, ter-se-ia, em decorrência, programas pluri-aneais neste nível.

A escolha de alternativas para localizar, determinar a abrangência e temporalidade e fixar os mecanismos de formação destes planos e programas terão que adequar-se às características organizacionais de cada administração estadual e à trama de relacionamento político destas com as administrações municipais. Entretanto, nada impediria que se adotassem alguns dispositivos comuns a todos os estados, para garantir um mínimo de compatibilidade e comparabilidade entre eles.

Em todo caso, não se pode perder de vista que não há caminhos pré-determinados numa estratégia.

Evidentemente, uma das grandes questões para a implantação de estratégias de alcance tão amplo como o da educação rural em toda a região Nordeste e não tanto a do dimensionamento, como a de coordenação e gestão dos recursos financeiros. Se por um lado é sabido que os recursos próprios dos estados e municípios são escassos, o mesmo não se pode dizer, pelo menos globalmente, das transferências federais. Seguramente poderiam ser conseguidos resultados melhores com uma avaliação e revisão, tanto dos montantes aplicados a cada programa/projeto, como dos mecanismos com que são mobilizados.

Se bem que a base principal das decisões alocativas seja o Estado (ou "sistema estadual"), parecer estar demonstrado que a transferência, para cada um, dos recursos de cada programa / projeto, em separado, está levando a uma indesejável dispersão de meios e a uma pouco eficiente integração dos projetos em cada estado e dos programas entre os estados. Diante disso, mereceria exame uma proposta de consolidação dos programas - pelo menos os voltados para o meio rural - primeiro a nível estadual e, em seguida, a nível regional, para, de um lado reescalonar prioridades (e estratégias) a nível intra-setorial e, de outro, harmonizar as prioridades a nível regional.

Adicionalmente, ter-se-iam que articular os fluxos de transferências que provêm do MEC e dos demais ministérios. Ape

sar de haver comissões interministeriais de articulação, na realidade falta um mecanismo de coordenação intra-regional; pois em muitos casos, as superposições ocorrem quando da destinação setorial de recursos a nível regional-estadual.

Eventualmente, o Projeto Nordeste poderia constituir um momento e um instrumento para consolidar as programações setoriais na medida em que pudesse induzir os estados a elaborar as suas políticas e sua respectiva programação de modo articulado e cooperativo.

Redação Original - agosto 1983

Revisão - março 1985

