

A REFORMA DO ENSINO MÉDIO NO CEARÁ: APONTANDO PARA O CÉU E TROPEÇANDO NA REALIDADE

ZIBAS, Dagmar – FCC

GT: Estado e Política Educacional/n. 05

Agência Financiadora: Não contou com financiamento

Este texto traz resultados, ainda parciais, de duas pesquisas que, embora com objetivos específicos diferentes, focalizaram o Ensino Médio no Ceará. É importante notar que os estudos tornaram-se complementares, possibilitando a ampliação da perspectiva de análise do processo de reforma tal como incorporado pelo sistema cearense. Vale dizer, ainda, que as duas investigações usaram a mesma abordagem – estudos de caso – e instrumentos (entrevistas, análise de documentos e observações), os quais, embora com enfoques particulares diversos, permitiram mapear alguns dos movimentos de mudança nas escolas médias no estado, entre o início de 2001 e final de 2003.

No conjunto, foram estudadas 8 escolas, com características diversas, sendo duas localizadas em zonas centrais e as demais em bairros periféricos. Foram incluídos no estudo dois Liceus, inaugurados no fim dos anos 90 e especialmente projetados para cumprir as exigências da reforma do Ensino Médio.

O profundo mergulho nesse pequeno universo possibilitou levantar alguns dos desdobramentos da política estadual para o Ensino Médio, iniciada no final dos anos 90. Todavia, para ser significativa, a leitura dos dados deve ser precedida de uma aproximação dos movimentos macropolíticos que sustentaram a proposta oficial.

O substrato macropolítico

Sabe-se que as três faces da reforma do Ensino Médio – a estrutural, a de gestão e a curricular – estão imbricadas na reestruturação mais geral do sistema de ensino básico, a qual, por sua vez, veio articulada ao discurso hegemônico sobre a necessidade de reconstrução do Estado – no sentido de reduzir sua função provedora e ampliar o espaço para a ação de agentes sociais em diversas áreas, inclusive as sociais. Na Educação, o Estado passou a ser considerado o elaborador de políticas, indutor de sua implementação e fiscalizador dos resultados, numa tentativa de estender para o sistema escolar o que se convencionou chamar de “nova gestão pública” (Varone, 1998),

largamente inspirada na racionalidade econômica do mercado e nos princípios e técnicas que embasam a administração de empresas privadas.

Não é o caso de se discutir aqui a crise do paradigma econômico-estrutural-global que exigiu a reforma dos Estados nacionais na direção acima indicada. Para este texto, parece suficiente notar que, no Brasil, por suas condições históricas, econômicas e sociais, a chamada “nova gestão pública” não teve suporte político para se instalar integralmente, especialmente na área educacional. No entanto, isso não impediu diversas tentativas de incorporar alguns de seus traços à reforma do sistema de ensino.

Uma dessas iniciativas diz respeito à concessão de um certo grau de autonomia às escolas. Tal proposta suscitava grande consenso, uma vez que, na recente história da educação brasileira, a bandeira da autonomia escolar ganhou forte apoio de forças progressistas quando tal proposta significava libertar-se do centralismo dos governos militares (Cunha, 1991). Assim, nos anos 90, em um contexto muito diferente, quando os projetos de autonomia vieram imbricados em uma reforma do Estado que tendia a diminuir sua responsabilidade e seus investimentos nas áreas sociais, houve um “embaralhamento” dos campos político-ideológicos, mas a autonomia acabou sendo apoiada por amplos setores sociais. Esse hibridismo conceitual da autonomia na gestão escolar – que aponta, por um lado, para exigências irrecusáveis de democratização e, ao mesmo tempo, possibilita o afastamento do Estado de alguns de seus encargos históricos – continua pautando a ação dos diversos níveis da gestão educacional.

Quanto à reforma curricular do Ensino Médio, a mesma tem sido exaustivamente debatida na academia (por exemplo, Machado, 1998, 2002; Kuenzer, 2002; Lopes, 2000; Macedo & Lopes, 2002) e por isso prescinde aqui de maior detalhamento. Para fins deste trabalho, basta lembrar que está apoiada em conceitos igualmente híbridos, tais como a interdisciplinaridade e a contextualização, conceitos que vieram associados à minimização do ensino de conteúdos e ao privilegiamento do desenvolvimento de competências básicas, bem como ao deslocamento do eixo de todo o processo escolar da centralidade do professor para o protagonismo do aluno.

A reforma estrutural, que desvinculou o ensino técnico-profissional do ensino médio, não será aqui tratada, por não afetar diretamente Ensino Médio regular, objeto deste estudo.

Todas as raízes dessas propostas podem ser (e já foram) rastreadas em documentos de entidades tais como os do Banco Mundial e da CEPAL. O que vale aqui destacar é que a reforma no Ceará não foi induzida integralmente pelo governo federal, mas teve, também, uma vinculação direta com movimentos de abrangência global, uma vez que as autoridades estaduais tinham bom trânsito (inclusive quanto à obtenção de empréstimos) junto a organismos multilaterais. Na verdade, a Secretaria da Educação do Ceará e suas congêneres de São Paulo, Paraná e Minas Gerais constituíram, nos meados dos anos 90, simultaneamente, as (re)formuladoras e implementadoras de políticas educacionais cuja matriz estava situada em organizações internacionais.

Os desdobramentos da reforma no Ceará

As realizações

O papel precursor do Ceará, na implementação da reforma de contornos internacionais no País, fica evidente no documento “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, datado de 1995, sendo, portanto, anterior à promulgação da LDB.

No documento em questão, foi delineada a reestruturação de toda a Secretaria de Educação (SEDUC) e dos órgãos intermediários, de modo a dar mais autonomia às escolas e tornar sua gestão mais democrática. Exemplos nesse sentido foram o estabelecimento de eleição para o preenchimento do cargo de direção – sendo o processo eleitoral combinado com a realização de provas de conhecimentos e títulos – e a formalização do Conselho Escolar e do Grêmio estudantil. Outras iniciativas consideradas modernizadoras concretizaram-se, tais como concursos públicos para a docência e a escolha dos dirigentes regionais (titulares dos Centros de Desenvolvimento da Educação - CREDEs) por meio de critérios técnicos. Diversas dessas inovações sacudiram algumas estruturas patrimonialistas firmemente estabelecidas no sistema de

ensino cearense, tal como a tradicional indicação política para cargos de diferentes níveis, inclusive para a docência.

Graças a investimento em tecnologia, as estatísticas educacionais tornaram-se mais confiáveis e foi estabelecido um sistema de avaliação do sistema, por meio de provas aplicadas a uma amostra de alunos de todas as escolas.

Empréstimos internacionais começaram logo a chegar em apoio aos projetos do Estado, com o aval do governo federal, o que possibilitou a reforma de muitas escolas de Ensino Médio. Bibliotecas e equipamentos de computação e de vídeo também foram instalados, organizados, em todas as escolas, nos chamados “centros de multimeios”.

O financiamento de agências multilaterais também permitiu a construção de 18 unidades especiais (distribuídas por todo o Estado, sendo 3 delas inauguradas em bairros pobres de Fortaleza), especificamente projetadas para serem paradigmas da reforma do Ensino Médio. Essas escolas diferenciadas foram chamadas de “Liceus” como um símbolo da tentativa de transferir - agora para as camadas populares - a tradicional qualidade do ensino secundário, presente quando o mesmo era destinado apenas às elites.

Os melhoramentos começaram a chegar através do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE – , que foi planejado como base da autonomia dos estabelecimentos escolares, sendo considerado veículo e produto da gestão participativa e da transferência de competência técnica. A recomendação da Secretaria foi de que a elaboração do PDE contasse com a participação efetiva da comunidade, principalmente através do Conselho Escolar. Por meio do PDE, a instituição estabelecia seus Padrões Básicos de Funcionamento (PBF) e os Padrões de Atendimento (PAT). Esses Padrões indicavam as prioridades de investimento para que as necessidades básicas de funcionamento e atendimento fossem supridas. Encaminhadas aos CREDEs, as prioridades de cada escola eram compatibilizadas com o Plano de Desenvolvimento Regional¹. As demandas de investimento relativas à infra-estrutura e gestão deviam ser analisadas por

¹ O Plano de Desenvolvimento Regional é vinculado ao Projeto Alvorada, que, de origem federal e sustentado por empréstimos internacionais, teve como objetivo reduzir as desigualdades regionais.

equipe específica da SEDUC, que definia a que setor de investimentos do PEMCE (Plano de Expansão e Melhoria do Ensino Médio) as demandas seriam vinculadas. Essas demandas poderiam referir-se tanto à construção e reforma de prédios, implantação e controle dos parâmetros curriculares, até a capacitação de gestores, professores e pessoal técnico-administrativo.

As iniciativas modernizadoras aconteciam sob a orientação de uma liderança carismática, determinada e muito articulada, que, à frente da SEDUC, conseguiu reunir em torno da reforma um certo entusiasmo, principalmente entre aqueles que deveriam ser os multiplicadores das novas diretrizes, ou seja, os dirigentes regionais e os diretores de escolas. Nesse sentido, foi registrada uma estratégia bastante convincente: embora os coordenadores dos órgãos intermediários (Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação – CREDEs) fossem formalmente prestigiados, o contato direto do Secretária com os diretores era privilegiado, em encontros em que a retórica – com recursos de gráficos, números e, principalmente, analogias – convencia e entusiasmava. Nas palavras de uma diretora de escola: “ele [o Secretário] nos chamava a toda hora ... a gente freqüentava a cozinha da SEDUC”.

A palavra de ordem era fortalecer a gestão das escolas, aproximando-as dos princípios da administração privada. Para tanto, o diretor foi designado como líder de um grupo (o grupo gestor), constituído de coordenador pedagógico, coordenador de gestão (na verdade, encarregado dos contatos com a comunidade), o coordenador financeiro (que não pode ser professor, mas ter formação em área de administração, contabilidade ou finanças) e secretaria. A equipe é escolhida pelo diretor entre candidatos também selecionados pela SEDUC. O grupo era incentivado a não contar apenas com recursos do Estado, mas a procurar fontes alternativas de financiamento (parcerias com empresas, por exemplo). Por outro lado, a estrutura pedagógica também foi reforçada, com a introdução da função de coordenadores de áreas, que são professores que dedicam parte de sua carga horária para orientação de trabalho coletivo de colegas de disciplinas afins.

A confiança da SEDUC nos benefícios da administração privada estendeu-se à liberdade das escolas de incluir no PDE previsão de gastos com empresas especializadas (comerciais) para cursos de formação docente em serviço.

As contradições

O breve resumo acima já delinea o grande dinamismo da SEDUC, a partir dos meados dos anos 90, e a firme orientação de mudar o papel do Estado na educação, de acordo com o discurso da nova gestão pública. Essa política ensejou alguns avanços no sistema, como indicado acima, mas as contradições da proposta logo se fizeram notar.

A eleição para o cargo de direção das escolas, por exemplo, tem trazido, ao lado de conquistas democráticas, outros desdobramentos deletérios. A influência de políticos locais no preenchimento do cargo de direção não foi totalmente eliminada pela nova sistemática. Em diversos casos, foram registrados indícios de gastos com brindes e estratégias de manipulação incompatíveis com os propósitos de democratização. Nesse cenário, não são muito raros os episódios de violência, chegando, em um dos casos, a ameaça de morte. Em outras situações, a disputa eleitoral mostrou-se tão desgastante que a escola ficou tumultuada não só durante a campanha, mas por quase um ano após o pleito, com profundas divisões entre todos os segmentos: professores, alunos e funcionários. Em contraste, houve o registro de notável avanço institucional em uma escola em que, por meio da eleição, foi destituída uma direção há muitos anos promotora de uma profunda anomia, na qual as mínimas regras de dever funcional de professores não eram obedecidas, com a conseqüente indisciplina generalizada de alunos.

A melhoria da estrutura física e pedagógica ficou a meio-caminho. A superlotação de salas e a improvisação de instalações continuaram em diversos dos casos estudados. Os poucos computadores instalados restringiram-se, na maioria das vezes, ao uso da administração e de professores. Os laboratórios de Informática foram poucos e insuficientes e os equipamentos, sem manutenção, logo ficaram obsoletos. A inserção das escolas na Internet só estava garantida para a administração e não para os estudantes. O corte de linhas telefônicas, em 2003, acabou, em muitos casos,

bloqueando qualquer ligação com a Internet. As bibliotecas foram melhor equipadas, mas, mesmo assim, na voz da maioria dos entrevistados, ainda são muito insuficientes, principalmente porque devem suprir a ausência de livro didático de uso individual dos alunos. Os laboratórios de ciências não estavam instalados na maioria das escolas e, quando existiam, funcionavam muito precariamente, não só pela ausência de material para experiências, mas também pela falta de tempo de professores para a preparação das aulas práticas. Além disso, os critérios para alocação de recursos não estavam claros em muitos casos, sendo motivo de diversas críticas, inclusive com desconfianças quanto a favorecimentos políticos.

Outra meta da reforma – o envolvimento das escolas na busca de fontes alternativas de financiamento – parece não estar se concretizando. Em todas as escolas estudadas, os depoentes foram taxativos quanto ao desinteresse dos empresários em relação a parcerias com as instituições, bem como quanto às dificuldades das famílias em contribuir para a manutenção dos estabelecimentos.

A ênfase oficial na participação dos pais e alunos nos Conselhos Escolares não conseguiu, em todos os casos estudados, vencer a resistência da escola e/ou a apatia das famílias. Ou seja, os pais e os estudantes estavam ausentes da gestão da escola, participando, em algumas circunstâncias, apenas formalmente do órgão colegiado.

Por outro lado, o objetivo de modernizar a estrutura pedagógico-administrativa da rede fez com que a carreira do magistério – a qual, antes da década de 90, estava subordinada a injunções de políticos locais – fosse reestruturada sobre bases técnicas. No entanto, concurso público para docência efetuado em 1998 não teve efeito imediato, pois a chamada dos aprovados demorou muito e os cargos continuaram por longo tempo sendo preenchidos por professores com contrato temporário, que deve ser renovado anualmente. Essa situação continuava, em muitas escolas, em 2003, quando um novo concurso – já conduzido por nova administração da SEDUC – , foi realizado. A instabilidade do corpo docente, como se sabe, é um grande obstáculo para seu engajamento em trabalho coletivo.

Adicionalmente, é por demais sabido que os docentes, trabalhando em duas ou mais escolas, sempre argumentam não ter disponibilidade para atividades conjuntas, além de não se identificarem com as diferentes instituições em que exercem a docência e muito menos com as comunidades. Não têm, também, condições de conhecer bem seus alunos, como exige a avaliação em processo, preconizada pela reforma. Nessas circunstâncias, embora as horas de atividade fora de sala de aula sejam remuneradas, os projetos desenvolvidos coletivamente constituem apenas casos esporádicos. Aliás, tendo por base salários muito insatisfatórios, o adicional para trabalho extra-classe é considerado uma compensação, não gerando o desejado compromisso.

As coordenações pedagógicas, mesmo auxiliadas por coordenadores de área, designados em 2002, não conseguem, na maioria dos casos, orientar qualquer trabalho conjunto. Na verdade, diversos coordenadores de área expressaram sentir-se despreparados para a tarefa e reclamaram da falta de formação em serviço. Todos esses elementos reforçam a tradicional cultura docente de trabalho individual e isolado. Nesse cenário, o Projeto Político-Pedagógico da escola, sempre privilegiando o trabalho coletivo – como instruem as Diretrizes Curriculares – tornou-se, em grande parte, peça de ficção, mesmo porque, na maioria das escolas, o planejamento anual é feito antes que as vagas de professores temporários sejam preenchidas.

A falta de professores para determinadas disciplinas, comum em outros estados brasileiros, também foi constatada no Ceará, onde até aulas de Química estiveram, em uma das unidades estudadas, confiadas a um voluntário – “amigo da escola”. Aliás, o estatuto de trabalho voluntário, formalizado na expressão “amigos da escola”, está bastante generalizado no estado. O apelo a esse recurso foi muito difundido pela SEDUC e esses voluntários ocupam, muitas vezes, funções essenciais no processo de ensino. Foram registradas, por exemplo, aulas de Línguas, de educação física e de teatro sendo ministradas por “amigos da escola”. Como se sabe, esse estatuto é muito precário em vista, principalmente, da dependência da unidade escolar em relação à disponibilidade do seu “amigo”, que pode interromper a atividade a qualquer momento, em decorrência de interesses pessoais. Além disso, as ações dos voluntários, mais do que as dos professores regulares, tendem a ficar além do alcance da coordenação pedagógica.

D’outra parte, embora o estado tenha investido na formação universitária de docentes que estão no magistério sem esse nível de titulação², não há programas sistemáticos de formação continuada. A política oficial, ao permitir que as escolas escolham assessoria pedagógica privada – sem que tais serviços sejam avaliados pelo órgão central e sem orientação técnica às escolas –, deixa as instituições à mercê de um marketing agressivo de empresas voltadas principalmente para o lucro.

Outros revezes dizem respeito a inovações oficialmente prescritas para a “avaliação formativa, em processo” do rendimento dos estudantes. Em um primeiro momento, propôs-se que as notas fossem abolidas e os professores avaliassem os alunos apenas em dois níveis: “aprendizagem satisfatória (AS)” e “aprendizagem não satisfatória (ANS)”. O maior argumento crítico dos docentes enfatizou que a nova sistemática gerava apatia entre os estudantes, pois os alunos com nota 10 ou 5 teriam a mesma avaliação (AS). A resistência dos professores e de grande parte de alunos e pais não perturbou a SEDUC. Ao contrário, em 2002, a avaliação foi outra vez modificada, distanciando-se ainda mais de um sistema tradicional. Ou seja, determinou-se que a avaliação seria referente ao desenvolvimento total dos alunos, por meio de um relatório bimestral, descritivo, para cada estudante. A resistência foi muito intensa, uma vez que os docentes afirmavam não poder conhecer cada um de seus 500, 600 ou até mil alunos, de modo a descrever seu desenvolvimento. Nesse cenário, instalou-se, em muitos casos, uma farsa, sendo que os alunos continuaram a fazer provas e receber notas, que eram, no entanto, transformadas em “avaliações descritivas”. Na opinião dos professores e gestores entrevistados, as novas formas de avaliação impostas – sem condições concretas para se efetivar – tinham apenas o objetivo de melhorar as estatísticas, diminuindo os índices de reprovação.

Outra estratégia política do governo estadual, referente à construção de 18 Liceus em zonas pauperizadas, especificamente destinados a desenvolver a reforma do Ensino Médio, pode estar sendo bloqueada em seu maior objetivo: o de mostrar que é possível atender a população de baixa renda com um ensino de qualidade. Isto porque a grande

² O programa Magister, patrocinado pelo estado em convênio com universidades, tem sido criticado porque não privilegia a formação docente por disciplina para o Ensino Médio, mas, sim, por área

procura por matrículas nesses Liceus faz com que o principal critério de seleção seja a idade adequada para o início do Ensino Médio. Tal critério já exclui uma grande parte dos alunos, geralmente os mais pobres, que têm sua trajetória educacional perturbada por reprovações ou interrupção dos estudos. Além disso, foi constatado que a exigência de morar nas proximidades para obtenção de matrícula nem sempre é obedecida. Registraram-se indícios de confirmação da conhecida tese segundo a qual, quando um equipamento social destaca-se pela qualidade, é assediado por tradicionais forças sociais que, como maior poder de expressão e barganha, procuram ocupar os espaços públicos que lhes pareçam favoráveis. D’outra parte, especialmente em um dos casos estudados, a projeção técnica, política e social da escola – que facilitou a construção, em pouco tempo, de uma identidade bastante sólida, obtendo resultados socialmente visíveis – promove o que se pode chamar de “círculo virtuoso/vicioso”, trazendo, para o Liceu em questão, premiações (até internacionais) e financiamentos especiais que passam ao largo das escolas estaduais mais carentes.

Ainda é necessário destacar que as práticas docentes consideradas “exitosas”, principalmente as realizadas em um dos Liceus, não têm sido divulgadas para a rede. Encontramos escolas que estavam contratando assessorias privadas sem que tivessem qualquer indício da qualidade do serviço oferecido. Essas unidades seriam visivelmente beneficiadas se trocassem experiências com colegas do Liceu.

Embora as iniciativas de reforma sejam recentes sendo prematura qualquer conclusão mais fechada quanto aos seus efeitos, os últimos resultados dos programas de avaliação do sistema – tanto aquele organizado em nível federal (SAEB), quanto aquele desenvolvido pela Secretaria Estadual (SPAECENET) – indicam que a aprendizagem dos alunos cearenses de Ensino Médio está muito abaixo de níveis mínimos esperados.

A partir de 2003: novos rumos?

Por designação do governador eleito em 2002, uma nova Secretária da Educação tomou posse no início de 2003. Inaugura-se, assim, uma nova fase, embora o mesmo partido político continue no poder. O anterior “espetáculo” da reforma dá lugar agora a uma

(professores polivalentes)

ação mais discreta, privilegiando-se o contato com as unidades através dos órgãos intermediários. A queixa nas escolas, em meados de 2003, era de que os diretores já não tinham o mesmo trânsito na SEDUC como na gestão anterior. As novas estratégias podem referir-se, também, ao fato de que os empréstimos anteriores estão esgotados. Por meio de entrevista com membro do novo *staff*, foi anotado que a nova gestão assumiu uma herança muito pesada, com falta generalizada de verbas, estando dependendo de outro empréstimo que deveria chegar ainda em 2003. No entanto, enquanto isto, a situação nas escolas tornou-se mais precária no tocante a condições de trabalho docente e, até mesmo, de funcionamento básico, já tendo havido atrasos de pagamento de salários e de vales transporte, corte de linhas telefônicas e falta de material mínimo de consumo.

O quadro de aperto financeiro fez com que projetos já tradicionais na rede, como a realização de competição esportiva e cultural entre todas as escolas do estado (Festal), realizada anualmente tenha sido cancelada em 2003. Conforme declaração de nosso interlocutor, a nova equipe da Secretaria preferiu financiar projetos pedagógicos apresentados pelas escolas, ao invés de investir os poucos recursos em área esportiva e cultural. No entanto, essa mudança estava ameaçada por restrições drásticas impostas à área da educação pelo setor de finanças do estado.

Parece, ainda, haver orientação de dar maior autonomia às escolas. Por exemplo, o sistema de avaliação de rendimento escolar, que, desde há alguns anos, como aqui já descrito, vinha sendo definido pela Secretaria, tende a ser liberado, de modo que cada escola possa escolher seus procedimentos avaliativos.

À guisa de conclusão

A sustentabilidade da reforma

O levantamento das contradições da implementação da reforma fornece subsídios consistentes para se analisar a sua sustentabilidade, entendida aqui como o suporte com que conta (ou deveria contar) a proposta oficial nas dimensões financeira, político-

administrativa, pedagógico-cultural. Evidentemente, essas três dimensões são interdependentes, sendo aqui tratadas de forma isolada apenas para fins analíticos.

Sustentabilidade financeira

O grave problema relativo à falta de uma fonte estável de financiamento para a expansão e reforma do Ensino Médio ficou patente quando os empréstimos se esgotaram e restrições agudas foram impostas nas condições de trabalho dos professores e gestores. Na verdade, ficou evidenciado que as exigências da proposta oficial não eram, desde o início, compatíveis com os recursos disponíveis. O documento que instituiu a reforma, já reconhecia a fragilidade da estrutura financeira:

“São clássicas as dificuldades de financiamento para este nível de ensino [Ensino Médio]. Os recursos próprios do Estado, somados àqueles que se possam captar através de organismos internacionais, como o BID, BIRD, etc., são ainda insuficientes, *além de onerosos*, para a reforma e expansão do Ensino Médio” (grifo meu) (Secretaria de Educação do Ceará, PEMCE, 1999,p.81).

Nesse cenário, as iniciativas para equipar as escolas – material e tecnicamente – não se completaram e a precariedade geral, apenas minorada em um primeiro momento da implantação, voltou a se agudizar. A perspectiva de se continuar a sustentar a reforma por meio de empréstimos externos, como registrado pela pesquisa, não favorece a exigência de sustentabilidade financeira.

Sustentabilidade político-administrativa

Afinada com as sugestões de organismos internacionais e com as diretrizes do governo federal, a reforma do Ensino Médio no Ceará começou como um grande impulso inovador. Nesse processo, a personalidade dinâmica e agregadora do titular da SEDUC teve um grande papel na construção da sustentabilidade político-administrativa inicial, como já descrito.

A reestruturação administrativa da Secretaria e dos órgãos intermediários, a construção de instrumento como o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) para racionalizar a aplicação de recursos, normas profissionais e de participação democrática para a escolha dos diretores das escolas, os critérios técnicos para a designação dos dirigentes regionais e de docentes, a formalização dos Conselhos de Escola, tudo isso construiu uma base importante para a sustentabilidade aqui estudada.

Esse quadro indica muito claramente que, no Ceará, as políticas dos anos 90 trataram de introduzir no sistema uma nova racionalidade – que chamaríamos de burocrático-flexível – com o objetivo de confrontar velhas estruturas eivadas de clientelismo. Na verdade, houve a tentativa de um grande salto político-administrativo, passando-se de uma estrutura arcaica, baseada em relações patrimonialistas (a troca de favores, o privilegiamento de relações pessoais) para a concepção da nova gestão pública, que exige, por um lado, regras burocráticas claramente estabelecidas e compromisso com seu cumprimento e, de outro, iniciativas locais que ocupem o espaço deixado pelo Estado, principalmente no que diz respeito à complementação do financiamento das atividades escolares.

O aceno para a modernidade, para a autonomia e para a democratização, acompanhado, como já discutido, de estratégias envolventes, parece ter funcionado muito bem no início da implantação da reforma cearense. No entanto, diversos traços da cultura patrimonialista ainda persistem, permeando a nova racionalidade induzida, debilitando os propósitos modernizantes.

Ainda, ao longo do tempo, o desgaste em vista da imposição de formas de avaliação, a deterioração das condições de trabalho, os conflitos originados nos processos de eleição de diretores, os questionamentos quanto aos critérios de alocação de recursos, e, finalmente, o desaparecimento das facetas carismáticas da gestão do sistema contribuem significativamente para o enfraquecimento a sustentabilidade político-administrativa da reforma. Essa debilidade ainda é agravada pela ausência de participação dos pais, alunos e da comunidade na gestão escola. Tratada no âmbito da reforma como um dos pilares para a democratização da gestão, para o salto de qualidade do ensino e para a economia de recursos (uma vez que os pais deveriam contribuir, fiscalizar gastos e

processos de ensino e cobrar resultados) a ênfase na participação confronta-se com uma cultura escolar firmemente estabelecida, que usa diversas estratégias para manter o isolamento das esferas escolares de decisão.

O confronto – entre a cultura escolar, os princípios republicanos e as políticas dos anos 90 – tem sido analisado por diversos ângulos. Em primeiro lugar, o pretendido papel fiscalizador e contributivo das famílias tem sido criticado porque, para diversos analistas, a redistribuição da responsabilidade pelo financiamento e pelos resultados da educação escolar configura o retraimento do Estado em áreas que deveriam garantir direitos humanos básicos.

Outros autores, como lembra Carvalho (2001), preocupados com a especificidade técnica e pedagógica do trabalho escolar, fazem, entre outras, as seguintes restrições à participação das famílias na gestão:

- Quando os pais assumem o papel de inspetores da escola e fiscais dos professores, há grande possibilidade de que seja solapada a confiança e acentuada a animosidade entre professores, diretores e pais;
- A participação dos pais em órgãos como os Conselhos Escolares, por exemplo, pode acarretar complicações por possíveis conflitos entre educadores e pais ou grupos de pais, principalmente pelo poder diferenciado no âmbito escolar desses sujeitos sociais, que podem divergir quanto a valores e conteúdos do currículo e entrar em competição a fim de influenciarem as políticas e práticas escolares;
- O profissionalismo docente pode ser minimizado pela equiparação da educação formal ministrada pela escola à educação informal a cargo dos pais;
- Os docentes podem ficar sobrecarregados pela função de transmitir aos pais as especificidades técnicas e administrativas da escola;
- Os pais (e primordialmente as mães) estariam sendo chamados para tarefas que os penalizariam, em vista do peso da luta diária pela sobrevivência da família.

Em uma outra perspectiva, alguns especialistas, apoiados em Weber, sugerem que a estrutura burocrática da escola é incompatível com uma gestão democrática. Nessa vertente, Pinto (1999), recorrendo à definição clássica weberiana quanto às características da burocracia moderna, vai identifica-las na constituição da escola, quais

sejam: a) áreas de competências definidas (jurisdição); b) a impessoalidade dos cargos; c) o uso de normas escritas; d) o princípio da hierarquia dos postos e da divisão de tarefas, e) o treinamento especializado para o exercício de funções. Conclui-se, então, que a escola, por sua natureza burocrática, contrapõe-se àquelas formas de organização baseadas na participação social.

A compreensão da escola como organização burocrática contribui para a apreensão de uma das faces da instituição. No entanto, a absolutização dessa característica empobrece as perspectivas de análise e obscurece dinâmicas internas muito mais ricas e sutis.

Em outro registro, confirmando a polissemia do conceito, a participação dos alunos e pais na gestão pode ser entendida como imprescindível para caracterizar a escola pública como “res publica” ou “coisa pública”, no sentido republicano, isto é, uma instituição cujo provimento é dever do Estado e onde as habilidades para a democracia possam ser praticadas, debatidas e analisadas, os conflitos possam ser democraticamente processados e a cooperação cidadã seja desenvolvida para benefício da comunidade escolar. Nesse quadro, diversos especialistas argumentam que os resultados da escolarização podem ser incrementados quando os professores, mesmo aqueles que já trabalham em elevado nível de profissionalismo, se tornam mais sensíveis à opinião dos pais (Lauglo, 1997). Essa concepção de participação dos pais na escola difere daquela divulgada por organismos internacionais, como o Banco Mundial, segundo a qual a contribuição financeira das famílias e o seu papel controlador do trabalho docente devem se tornar o eixo da qualidade do ensino. A opção conceitual e política dos “reformadores” cearenses (e nacionais), que incorporaram as concepções de participação divulgadas pelas entidades multilaterais, parece ter apenas fortalecido a resistência tradicional da escola à incorporação de outros segmentos na gestão, minando decisivamente a pretendida sustentabilidade político-administrativa da reforma.

Sustentabilidade pedagógico-cultural

Sabe-se que a reforma curricular é muito exigente. A ênfase no protagonismo do aluno, na interdisciplinaridade, na contextualização, em métodos ativos de pesquisa e experimentação exige uma estrutura física e didático-pedagógica bastante diversificada.

As referências deste texto às restrições quanto ao financiamento já evidenciam as dificuldades de se construir a sustentabilidade pedagógica prevista.

Por outro lado, as bases da reforma chocam-se com a cultura docente historicamente estabelecida, pois se conclama o docente a “converter-se” em diversas áreas e distintos níveis. Na verdade, a reforma deve ser classificada, nos termos de Levin y Hopfenger (1993), como uma “transformação de 2º nível”, pois pretende atingir a cultura institucional básica, redefinindo sua organização, as responsabilidades, expectativas e objetivos da escola e de todos os sujeitos envolvidos. Nessa abordagem há duas principais convocações ao professor que representam um chamamento radical à mudança:

- (a) que deixe de ser o centro do processo de ensino, para colocar a aprendizagem do aluno e seu protagonismo como eixos do trabalho pedagógico;
- (b) seu trabalho deve estar totalmente integrado ao projeto escolar, ou seja, o docente deve deixar de trabalhar isoladamente e pautar sua atividade por um planejamento coletivo, interdisciplinar, constantemente avaliado e reformulado.

Embora tais princípios não sejam novos, pois desde os anos 30, com a divulgação da pedagogia progressiva de Dewey, permeiam o ideário pedagógico nacional e pautam o discurso normativo do trabalho docente, sabe-se que a cultura escolar e profissional ainda está baseada fortemente na pedagogia tradicional.

Diversos motivos têm sido aventados para o apego dos docentes a métodos tradicionais e à sua aversão à ação pedagógica coletiva. A insegurança técnica e profissional do professor, que teria medo de dar maior espaço para a expressão do aluno e que não deseja ter seu trabalho em sala de aula monitorado ou desvelado por colegas, pelo grupo gestor ou por outro interlocutor, tem sido apontada como principal causa da persistência do isolamento docente e de sua insistência em uma relação sempre assimétrica com os estudantes.

Evidentemente, a resistência a essas inovações tem também a ver com suas condições de trabalho. Como já discutimos, o fato corrente de que os professores trabalham em duas ou três instituições não só enfraquece sua identificação com a escola, seus laços

com os alunos e com a comunidade, como tende a tornar materialmente impossível o trabalho coletivo. Nesse quadro, as exigências da reforma, sem o apoio de formação constante em serviço e valorização da função docente, tornam-se inócuas.

Todavia, há agravantes em práticas e relações institucionais que, embora tradicionais e muito conhecidas, são comumente silenciadas. Isto é, a tradição de não avaliação do trabalho do professor alia-se à resistência da escola – em seu conjunto – de prestar contas à comunidade. Esta zona cinzenta da função social da escola constitui uma característica bastante difundida dos serviços estatais e vem imbricada em uma questão delicada. Ou seja, sabe-se que a tese (já discutida neste texto) da transformação da gestão educacional – de modo a aproxima-la dos princípios da administração das empresas privadas – tem sido justificada pela falta de transparência do trabalho de professores e gestores. Em um outro registro, Enguita (2002) levanta diversos exemplos de como, em sua opinião, o professorado espanhol “privatiza” a escola pública, colocando seus interesses acima das necessidades do alunado.

Na realidade brasileira, devemos perguntar se as críticas ao corporativismo docente podem sempre ser entendidas como defesa da introdução, na gestão escolar, dos fundamentos da administração privada e a conseqüente diminuição das funções estatais. Parece que não, desde que se destaque o fato de que o discurso – que pretende reduzir a educação a um serviço submetido às leis de mercado e o aluno e sua família a meros consumidores – enfraquece a noção de cidadania, restringe a esfera pública onde a igualdade ainda pode ser reivindicada e retira da educação sua condição de direito subjetivo básico. Além disso, é importante considerar que o Estado tem (ou deveria ter), em países como o Brasil, papel fundamental na melhor distribuição da renda nacional, principalmente por meio da oferta de serviços públicos universais, gratuitos e de qualidade. Nesse enfoque, a adesão aos princípios da escola pública e a ênfase no dever do Estado como seu provedor não impedem o debate sobre aspectos da cultura profissional docente que favorecem o corporativismo. A procura de condições que rompam o freqüente enclausuramento dos professores em torno de alguns interesses muito particulares passa, necessariamente, pela oferta de condições de trabalho adequadas, formação continuada e salários dignos. Esses podem ser os primeiros passos para um compromisso mais nítido entre o servidor público (no caso, os professores) e os

cidadãos. Sem tais condições, a sustentabilidade pedagógico-cultural de qualquer política não será construída no Ceará ou no conjunto do País.

Referências bibliográficas

CARVALHO, M.E. Relações entre família e escola e suas implicações de gênero. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.110, p.143-146, jul.2000.

ENGUITA, M. Fernandez. Es publica la escuela publica? In: ENGUITA, M. Fernandez (org.). *Debates: Es pública la escuela pública?* Madri, Praxis, 2002. p.33-44.

KUENZER, Acacia Z. A escola desnuda: reflexões sobre a possibilidade de construir o ensino médio para os que vivem do trabalho. In: Zibas, D., Aguiar, M. A., Bueno, M.S.S. *O Ensino Médio e a reforma da Educação Básica*. Brasília, Plano, 2002.

LEVIN, H. & HOPFENGERG, W. *The Accelerated Schools*. NewYork, Maxwell Macmillan, 1993.

LOPES, Alice C. Os parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao mundo produtivo. *Educação e Sociedade*. Campinas, v.23, n.80, set.2002 (a), p.389-403.

MACEDO, Elizabeth. Currículo e competência. In: LOPES, A.L. & MACEDO, E. (org.) *Disciplinas e integração curricular: história e políticas*. Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

MACEDO, E. & LOPES, A. C. A estabilidade do currículo disciplinar: o caso das ciências. In: LOPES, A. C. & MACEDO, E. *Disciplinas e integração curricular: história e políticas*. Rio de Janeiro, DP&a, 2002.

MACHADO, Lucília R. de Souza. A institucionalização da lógica das competências no Brasil. *Proposições*. Campinas, v.XIII, n.37, p.92-110, jan/abr. 2002.

MACHADO, Lucília R. de Souza. O modelo de competências e a regulamentação da base curricular nacional e de organização do ensino médio. *Trabalho e Educação*. Belo Horizonte, n.4, p.79-95, ago./dez. 1998.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO ESTADO DO CEARÁ. *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*. Fortaleza, Ceará. 1995.

_____. *Plano de Expansão e Reforma do Ensino Médio.PEMCE*. Relatório Geral, Fortaleza, 30 de agosto de 1999.

VARONE, F. De l'irrationalité institutionnelle de la nouvelle gestion publique. *Les nouveaux cahiers de l'institut universitaire d'études du développement*. Genebra/Paris, PUF, n.8, p.125-139, 1998.