

O DESCOMPROMISSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM A QUALIDADE DO ENSINO

Rose Neubauer da Silva

Claudia Davis

Yara Lúcia Esposito

da Fundação Carlos Chagas

Guiomar Namó de Mello

do IESP/FUNDAP - Instituto de Economia do Setor Público

RESUMO

Os esforços para melhorar a qualidade do ensino público no país ressentem-se da ausência de um mapeamento mais preciso dos condicionantes da possibilidade e capacidade social e política para tanto. A partir de uma breve apresentação dos principais programas educacionais lançados nas últimas décadas (EDURURAL, Ciclo Básico, Jornada Única, CIEPs, PROFIC, CIACs), voltados principalmente às populações das periferias urbanas e zonas rurais, este artigo analisa como tais inovações foram afetadas tanto pelo funcionamento de variáveis endógenas ao próprio sistema educacional, como por características que marcam a gestão da coisa pública no Brasil — instabilidade e ambigüidade políticas —, encaminhando, como contraproposta, mecanismos de avaliação e de informação da sociedade civil, para que esta exerça pressão mais efetiva sobre os governos. POLÍTICA EDUCACIONAL - PROGRAMAS EDUCACIONAIS - MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO

ABSTRACT

BRAZILIAN PUBLIC POLICIES' UNCONCERN FOR THE QUALITY OF EDUCATION. The efforts to improve quality of public education in Brazil show the need to further information on the determinants of social and political possibility and ability to attain it. By drawing on a description of the implementation of main educational programs launched in the country in the last decades, this paper analyzes how these innovative proposals were affected both by variables operating within the educational system and by features of public administration in the country — political instability and ambiguity —, suggesting as countermeasures some mechanisms to evaluate the programs and to keep the population well-informed, so that it can exert effective pressure onto governments.

O DESCOMPROMISSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS COM A QUALIDADE DO ENSINO

Desde o início dos anos 80, o novo enfoque das políticas educacionais, tanto do primeiro mundo quanto em alguns países em desenvolvimento, tem sido o de recolocar a educação no centro das preocupações das políticas públicas, em função de dois fatores que se relacionam. O primeiro deles refere-se a uma profunda mudança nas demandas que a sociedade está fazendo aos sistemas de ensino, devido ao avanço tecnológico da década em questão e ao impacto da informatização, da mundialização da economia, dos novos padrões de organização do trabalho e formas emergentes de organização social voltadas para a melhoria da qualidade de vida. O segundo refere-se ao esgotamento do modelo econômico sustentado em mão-de-obra pouco qualificada e matéria-prima em abundância, o que indica a necessidade de deslocar o investimento, que até há pouco priorizava componentes de infra-estrutura, para o investimento em inteligência, conhecimento, criatividade, capacidade de solução de problemas, adaptação e mudanças no processo produtivo e, acima de tudo, capacidade para gerar, selecionar e interpretar informação.

A centralidade da educação e sua articulação com as demais políticas governamentais, sobretudo na área econômica, está sendo entendida, há pelo menos dez anos, não apenas como exigência para o exercício da cidadania, mas como necessidade estratégica dos países na promoção do desempenho social e econômico eficaz de sua população, condição indispensável para o sucesso no novo cenário de competição internacional.

Em relação à América Latina, não existem controvérsias sobre o fato de que a qualidade educacional disponível em seus países e, em especial no Brasil, está muito aquém da necessária. Na verdade, tal afirmação baseia-se no fato bem conhecido de que o conjunto de fatores críticos, responsáveis pela promoção de uma boa qualidade do ensino, encontram-se, na maioria dos casos, ausentes na região: infra-estrutura adequada, qualificação apropriada do magistério, salários condignos para os docentes e técnicos do ensino, plano de carreira para o magistério, planejamento curricular, duração apropriada da jornada escolar, gestão do ensino que permita maior autonomia e melhor entrosamento com a comunidade e funcionamento organizado e efetivo das escolas.

Se este diagnóstico já foi suficientemente divulgado, não se pode menosprezar o fato de que existe uma ignorância a respeito das dimensões do problema e, portanto, da magnitude do esforço a ser empreendido para assegurar minimamente aos alunos não só conhecimentos, como também habilidades cognitivas e competências sociais. Na verdade, ainda que se contasse com informações acuradas sobre a dimensão de tais problemas, restariam dúvidas sobre a vontade, possibilidade e capacidade social e política

da maioria dos países latino-americanos para solucioná-los.

Esta é a tese que se defende a seguir, mostrando, em primeiro lugar, como, a partir do conhecimento de alguns fatores críticos em relação à qualidade do ensino, foram concebidos e implementados diferentes programas educacionais no Brasil, voltados, principalmente, para as populações das periferias urbanas e zonas rurais, em especial nas últimas décadas. Em seguida, tentar-se-á elucidar em que medida tais inovações educacionais — visando a qualidade do ensino — foram afetadas por condições relativas tanto ao funcionamento de variáveis endógenas ao próprio sistema educacional, como pelas características que marcam a gestão da coisa pública no Brasil. Finalmente, procurar-se-á indicar formas alternativas de aprimorar a qualidade da educação, as quais passam, sem dúvida, pelo fortalecimento da sociedade civil. Convém, no entanto, salientar que se tratará aqui, tão-somente, de projetos de grande abrangência, que incidiram com impacto sobre grandes contingentes populacionais.

BUSCANDO UMA MELHOR QUALIDADE DO ENSINO

A principal característica do projeto educacional dos anos 60-70 foi seu caráter nacional, ou seja, o de dirigir-se ao conjunto dos graus e modalidades do ensino e constituir uma matriz geradora de políticas educacionais homogêneas para o país como um todo. A educação, para o regime militar instalado em 1964, representava peça fundamental do modelo de desenvolvimento econômico pretendido, com o qual se alia a segurança nacional. A meta básica desse período constituiu, efetivamente, a expansão dos sistemas de ensino, de modo a garantir o acesso à escola para a maioria da população, o que pode ser constatado quando se consideram, historicamente, as taxas de escolarização.

Entretanto, se a situação educacional passou a não ser tão grave, do ponto de vista quantitativo, fica patente sua má qualidade; a repetência contínua, em especial nas séries iniciais, impede o fluxo do sistema básico de educação que, inchado em seus primeiros anos e ocioso nos terminais, redundava em desperdício de recursos públicos e em flagrante fracasso dos objetivos da escola.

Final da década de 70

À medida que se esgotam as possibilidades do modelo econômico dos anos 60 (mão-de-obra barata e abundância de matéria-prima), o país entra numa fase recessiva de desaceleração do desenvolvimento, sem ter resolvido suas acentuadas desigualdades sociais. Presencia-se, deste modo, a desarticulação do projeto educacional vigente, que deixa de lado o desenvolvimento econômico e a segurança nacional, para adotar

uma forte tônica assistencialista e culturalista. Em decorrência, no final dos anos 70 e início dos 80, a política educacional refletirá ações e programas voltados especificamente para as regiões mais pobres: a região nordeste, a zona rural e as periferias urbanas. Em resumo, a educação deixa de ser parte de uma agenda de políticas governamentais articuladas em torno do processo de crescimento econômico e passa a ser gerenciada como estratégia de recuperação da pobreza.

O caráter nacional e homogeneizador anterior é *aparentemente* substituído por políticas adequadas às realidades locais, mantendo-se, entretanto, o padrão de gestão centralizada: eram programas que partiam sempre do governo federal para estados e municípios. A simbiose do regionalismo e do localismo com a centralização expressava-se pela formulação centralizada e execução monitorada, uma vez que os estados e municípios continuavam dependendo de recursos federais para implementar um grande número de programas.

Com uma abordagem inspirada nas teorias da educação compensatória, combinadas com pressupostos retirados da teoria da violência cultural — que aconselhava a valorização e incorporação de pautas culturais locais — o governo federal desencadeia uma política educacional, formulando e implementando uma ciranda de projetos: PRONASEC, PRODASEC, PROMUNICÍPIO, POLONORDESTE E EDURURAL¹, entre muitos outros, que concorrem para a fragmentação, pulverização, sobreposição e má gerência dos recursos. O MEC - Ministério da Educação tentava, dessa forma, aprimorar o ensino municipal, expandindo a rede física, ampliando a oferta de escolarização, treinando os professores e seus supervisores e, no caso do PROMUNICÍPIO, complementando o salário docente.

A seguir, descrever-se-á mais minuciosamente, como exemplo desses programas, o EDURURAL, dada sua importância, abrangência e, fato inédito, avaliação sistemática.

O EDURURAL - Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Rural, gestado em 1977 por um grupo de trabalho do Ministério da Educação, tinha como finalidade formular propostas educacionais para as áreas rurais que deveriam integrar-se às ações do Acordo Internacional com o Banco Mundial. Concretizado somente em 1980, assinado o convênio, ficou decidido que o EDURURAL atuaria em todos os nove estados do Nordeste. Ficava assim patente, por parte do governo federal, uma preocupação em adotar uma política de intervenção na área que fosse capaz de reduzir as extremas diferenças que aí se evidenciavam em relação às regiões mais desenvolvidas do país.

O EDURURAL elegia como prioridades:

- a melhoria das condições de ensino, predominantemente nas quatro primeiras séries do 1º grau, a partir da adequação curricular e dos materiais de en-

sino-aprendizagem às peculiaridades do meio rural, da preparação dos recursos humanos, da implementação de serviços de supervisão pedagógica e da dinamização das ações de apoio ao educando;

- a melhoria da rede física, visando à redução do déficit de escolarização e extensão da escolaridade atingindo, no mínimo, a 4ª série do 1º grau;

- a educação de adultos, buscando proporcionar à clientela de 15 anos ou mais uma formação geral aliada à capacitação para o trabalho e à organização da comunidade;

- o fortalecimento do processo de planejamento e administração da educação a nível federal, estadual e municipal, de forma a garantir a implantação e implementação do Programa e a continuidade do processo de expansão e melhoria da educação no meio rural (Barretto, 1984).

O EDURURAL previa também a realização de um projeto de avaliação e monitoria das atividades desenvolvidas. Visava-se, com isto, verificar o impacto dessa forma de intervenção, tanto durante o processo de implementação das medidas propostas (para melhor adequá-las aos reclamos do meio) quanto em relação ao produto final obtido. A coordenação das atividades de avaliação sistemática do EDURURAL coube à Universidade Federal do Ceará que, por sua vez, subcontratou a Fundação Carlos Chagas, de São Paulo, para colaborar no projeto, fornecendo subsídios para uma apreciação acerca da qualidade da escolarização no meio rural, avaliada sobretudo a partir do desempenho do aluno.

A avaliação do programa EDURURAL, além de desenvolver análises quantitativas acerca dos itens acima apontados, procurou obter também maior compreensão do fenômeno educativo no meio rural, através do desenvolvimento de estudos qualitativos.

Os resultados obtidos por meio dos diferentes instrumentos mostraram uma dura realidade: quase nada se alterou no panorama educacional da região, ainda que recursos vultosos houvessem sido destinados ao Programa. Os dados de rendimento, por sua vez, indicaram que nem mesmo os conteúdos mínimos, previstos para cada uma das séries investigadas, eram dominados pelos alunos. Estudos aprofundados, de natureza qualitativa, buscaram explicar os resultados acima vinculando-os às condições políticas, sociais, econômicas e culturais do Nordeste, marcadas por um acentuado clientelismo e nepotismo no uso da máquina do Estado.

Segundo Davis (1988), o fracasso do Programa EDURURAL pode ser atribuído a fatores de ordem pedagógica e político-social. Assim, no que diz respeito

1 PRODASEC - Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais (voltado para o meio rural); PRODASEC - Programa de Desenvolvimento de Ações Sócio-Educativas e Culturais (para as periferias urbanas); PROMUNICÍPIO - Programa de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios; POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Ações Integradas no Nordeste.

aos primeiros, é importante ressaltar que a capacitação de pessoal não foi capaz de superar: as condições do ensino multisseriado (ou seja, o manejo de grupos diferenciados); o acúmulo de atividades burocráticas ou rotineiras, que diminuía, em muito, o tempo dedicado a atividades *stricto sensu* pedagógicas; a concepção de que aprender significava memorizar, fato que redundava na adoção da repetição como "método de ensino"; a inexistência de participação ativa dos alunos nas atividades escolares, com conseqüente valorização da obediência; a desconsideração da experiência prévia dos alunos na rotina escolar, não se aproveitando nem outros espaços sociais disponíveis para o ensino, nem materiais acessíveis ao meio circundante para promover a criatividade, expandir a compreensão ou mesmo para incentivar a observação e experimentação, elementos indispensáveis ao raciocínio e à crítica das situações vividas.

No que concerne aos aspectos político-sociais, ficou claro que a escola rural não atuava dessa maneira por deliberada vontade de seus professores ou por "deficiências" encontradas em seus alunos. Na verdade, assim se configurava por expressar uma realidade social e política que define, de antemão, implícita e restritivamente, os limites do ensinar e do aprender. Mais do que qualquer escola, a rural encontra-se subordinada ao efeito conjunto de diversos condicionantes que vão desde o abandono material e a precariedade da formação docente até os efeitos da adversidade do trabalho no campo e da manipulação abusiva dos políticos locais. Reconhece-se, assim, que fatores estruturais ocasionam um efeito específico sobre a trajetória escolar do aluno rural, na medida em que restringem o acesso à escolaridade, limitam a permanência na escola e, sobretudo, determinam a qualidade da experiência que nela tem lugar. Nesse sentido, uma drástica alteração no quadro educacional da região nordestina só seria possível em se atuando diretamente sobre os condicionantes mais amplos desta sociedade.

O fracasso das políticas públicas na área social — entre elas, a que deu origem ao Programa EDURURAL — explica-se pela recusa em colocar o dedo na ferida. Privilegia-se, assim, sempre o periférico, deixando de lado o central: pretende-se a "integração" de interesses divergentes e não a superação das distorções estruturais. Falta vontade política para transformar a relação entre capital e trabalho, razão da situação de miséria, abandono e descaso em que se encontram tanto a população rural como a qualidade da escolarização que esta recebe.

No entanto, o Estado dizia-se preocupado com a situação do meio rural e decidido a promover sua melhoria. Para tanto, assinava acordos internacionais, pedindo empréstimos vultosos para empregar em bolsões de pobreza. No que dizia respeito à educação, verbas foram alocadas, entre outras medidas, para a construção de escolas, treinamento de professores, suprimento de merenda escolar e produção de material de ensino-aprendizagem, medidas sem dúvida necessárias e sem dúvida também tornadas inócuas

pela forma como foram suplementadas (Davis, 1988). Construíram-se escolas em terras de aliados políticos; forneceu-se transporte para a merenda escolar nos melhores moldes do clientelismo; treinaram-se professores sem conhecer sua identidade e seu saber fazer, suas incertezas e receios, seu modo de pensar e atuar na vida e na profissão; produziu-se material didático (como os livros e cartilhas rurais), sem clareza das alterações que se faziam necessárias, nos materiais já disponíveis, para facilitar a aprendizagem da leitura e da escrita. Modificaram-se, assim, aspectos importantes — mas não essenciais — das velhas produções: imagens e temáticas que tão-somente imprimiram, nos novos livros, a marca da região (Esposito, 1985). Assim, como parece ser a regra desta realidade, o apregoado pelo Estado acabou sendo prontamente desviado para atender a outros interesses, gerando dividendos políticos importantes para os coronéis e ganhos marginais para a educação no meio rural.

Programas como o EDURURAL servem, portanto, para que o Estado realize sua necessidade de legitimação: propõem-se metas inegavelmente desejáveis, mas já se sabe, de antemão, que seu alcance é limitado. O Estado exerceu uma política de aparências, declarando assistir e dar respaldo a interesses divergentes. Assim, ao mesmo tempo que se apoiava nas oligarquias locais (tendendo a perpetuar, portanto, a estrutura sócio-econômica arcaica da zona rural nordestina), estabelecia medidas que buscavam "modernizá-la". A essência, pois, da política de aparências exercida pelo Estado foi a realização de pequenas mudanças para não se antepor aos grandes interesses ou contrariá-los. Desta forma, as intervenções do Estado, por se situarem no limite necessário à legitimidade, não adquiriram nunca um caráter radical: foram sempre conservadoras.

A década de 80

Em 1982, após vinte anos de jejum eleitoral e no contexto de um lento e contraditório processo de abertura política, realizaram-se eleições para os governos estaduais, havendo, nos mais importantes estados do país (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná entre outros), a transferência do poder aos partidos de oposição. Este fato permitiu que grupos políticos mais progressistas passassem a influir em setores importantes da administração pública, entre eles o da educação. Em decorrência, estes governos começaram a introduzir mudanças na política educacional de seus estados, sinalizando uma nova visão sobre o papel da escola pública. O governo federal, assim, perdia definitivamente sua liderança como instância estratégica de articulação da política da educação nacional básica.

Partindo do pressuposto de que, além de democratizar o acesso à escola, seria necessário promover a melhoria da qualidade do ensino, os governantes recém-empoados põem em prática uma série de

programas que, embora diferenciados, apresentam, em comum, duas características básicas: são propostas de intervenção que visam atingir a totalidade dos sistemas escolares; e congregam um conjunto de ações que têm como alvo privilegiado as primeiras séries do ensino básico, aquelas onde incidem as mais altas taxas de repetência e evasão.

A seguir, descrevem-se em linhas gerais alguns programas que atingiram grupos significativos de estudantes ou tiveram razoável repercussão política e social. Eles demonstram uma preocupação sistemática com a melhoria da qualidade do ensino que se instala no cenário brasileiro a partir dos anos 80. Tais melhorias podem ser consideradas como de duas naturezas: aquelas que se voltam primordialmente para o aspecto pedagógico e aquelas cuja tônica é de caráter mais assistencialista, por buscarem compensar, via escola em tempo integral, as carências sócio-econômicas de seu alunado.

OS PROGRAMAS PEDAGÓGICOS

Ciclo Básico

Em 1983 foi instituído por decreto, na rede pública de ensino do Estado de São Paulo, o Ciclo Básico, programa que visava ampliar o período de alfabetização dos alunos das duas primeiras séries do 1º grau (atingindo cerca de 1 milhão de crianças), de modo a diminuir a reprovação nas séries iniciais do ensino fundamental. O Ciclo Básico consistiu em:

- assegurar a continuidade do processo educativo nas duas primeiras séries do ensino de 1º grau, eliminando a possibilidade de o aluno ser reprovado ao final do primeiro ano escolar;
- mudar o enfoque da avaliação, que deveria centrar-se no processo de aprendizagem, indicando o progresso do aluno e dando informações sobre as necessidades de reforço e atendimento de dificuldades específicas;
- possibilitar novas alternativas de agrupamento dos alunos e composição das classes, permitindo sua reorganização no decorrer do ano letivo.

A fim de criar condições para a implantação do Ciclo Básico, foram previstas, ainda, medidas complementares:

- inclusão de espaço, no calendário escolar, para reuniões semanais de professores para planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades;
- duas horas diárias a mais de aulas para alunos das duas primeiras séries que necessitassem de maior tempo de escolarização (no limite de oito horas semanais), com remuneração suplementar aos professores que assumissem essas aulas (GAS - Grupo de Apoio Suplementar);
- fornecimento de merenda reforçada aos alunos que permanecessem por mais tempo na escola;

- oferta de material didático aos alunos que dele necessitassem;

- incentivo ao professor que escolhesse atuar no Ciclo Básico, através de pontos válidos para atribuição das aulas, concursos de ingressos e remoção.

Várias avaliações do Ciclo Básico foram promovidas por órgãos da própria SEESP - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Em linhas gerais, os dados coletados indicaram que o projeto em questão sofreu, em sua implantação, várias adaptações, a saber:

- a estratégia de remanejamento — cujo objetivo era inicialmente tornar as classes mais homogêneas, de modo a garantir atenção mais diferenciada a cada uma delas — foi utilizada de maneira abusiva, promovendo a estigmatização das crianças alocadas às classes consideradas “médias” e “fracas”;

- os GAS, que chegaram a atuar em 79% das escolas, acabaram por perder muitos dos alunos que os integravam durante seu funcionamento. Adicionalmente, observou-se que, seja por falta de espaço, seja por falta de professoras, muitos deles deixaram de existir: não havia a necessária articulação entre o professor regente de classe e aquele do GAS e, em alguns casos, ao invés de auxílio eventual e temporário, o GAS passou a representar apenas a garantia de permanência do alunado por mais tempo na escola;

- a reprovação dos alunos, ao final da 1ª série, com nova matrícula na mesma, agora de forma camuflada, continuou a existir em muitas escolas, obrigando a criança a reiniciar o processo de alfabetização e não a seguir a partir do ponto que havia alcançado;

- as orientações para atuação efetiva nas séries iniciais não foram dominadas e/ou recebidas por cerca de 1/3 dos professores aí alocados;

- as reuniões periódicas dos professores do Ciclo Básico não chegaram a ocorrer com a sistematicidade necessária e, na maioria dos casos, foram consideradas imprudentes (NEPP, 1988).

Apesar desta trajetória oscilante e de um desenvolvimento desigual, as mudanças impostas pelo Ciclo Básico redundaram, em 1986, numa melhoria de 10% nos índices de promoção. Ainda que significativos, esses resultados — os únicos indicadores existentes — não permitem, por sua própria natureza, maiores inferências sobre a qualidade do ensino propiciado às crianças.

Proposta semelhante ao Ciclo Básico de Alfabetização descrita para São Paulo foi instalada, no mesmo período, em Minas Gerais. Em outras unidades da federação, a medida seria posteriormente adotada. Este é, por exemplo, o caso do Paraná (que, no período de 1986 a 1990, implantou a mesma proposta, contando com a assessoria de técnicos da própria Secretaria da Educação de São Paulo) e do Município de Recife, PE.

Jornada Única

Reconhecendo que a melhoria qualitativa no ensino pressupõe o aprimoramento das condições de trabalho da escola e do professor, a SEESP instituiu, em 1988, a Jornada Única de trabalho docente e discente, que incorpora e amplia algumas das medidas consideradas críticas em relação à qualidade de ensino e adotadas anteriormente, quando da implantação do Ciclo Básico. Atingindo agora cerca de um milhão e meio de crianças, a Jornada Única é definida nos documentos da Secretaria como um "programa pioneiro de reorganização estrutural da escola pública", na medida em que possibilita:

- aumentar a permanência diária de todos os alunos do Ciclo Básico, ou seja, mantê-los na escola durante seis horas-aula nos dois primeiros anos;

- propiciar reforço alimentar para as crianças. Passam a ser oferecidas três refeições diárias: à chegada do aluno na escola; no meio do período (geralmente durante o recreio) e ao final do período de aulas;

- distribuir o período de 30 horas-aula semanais do aluno entre o professor polivalente (26 horas) e os professores de Educação Artística e Educação Física, para o desenvolvimento de atividades de expressão artística e corporal.

Além dessas medidas, a Jornada Única assegura aos professores do Ciclo Básico uma redução de sua jornada semanal de trabalho, sem alteração de salário. A partir de 1988, o professor que assume classe de Ciclo Básico recebe honorários por 40 horas semanais de trabalho com uma única classe: são 26 horas de aulas, seis horas de trabalho pedagógico (destinado à participação em reuniões, cursos ou preparações de recursos didáticos) e oito horas de trabalho (para correção de cadernos e planejamento) em local de livre escolha do professor. Implantada recentemente, não há dados confiáveis sobre seus reais resultados. Sabe-se, no entanto, que a falta de espaço físico e de recursos humanos vêm se constituindo em sério obstáculo para a implantação da Jornada Única, em especial nas escolas que funcionam com muitos turnos.

Os Programas Assistencialistas

CIEPs - Centros Integrados de Educação Pública

Definidos como "o modelo das escolas públicas do futuro", os CIEPs foram construídos e distribuídos por diferentes municípios do Estado do Rio de Janeiro, notadamente aqueles mais populosos, que apresentavam maior déficit de atendimento escolar no 1º grau. Cada CIEP deveria:

- atender no máximo 1.000 alunos da 1ª à 8ª série do 1º grau, em tempo integral, durante nove horas diárias;

- oferecer intensiva e adequada atenção pedagógica;

- elaborar e distribuir todo o material escolar necessário;

- promover alimentação e assistência médico-odontológica;

- atender, em horário noturno, a pequenas turmas de jovens de 15 a 20 anos, para cursos compactos de alfabetização, favorecendo, ainda, o acesso desta clientela a atividades esportivas, culturais e recreativas;

- abrigar, como residentes, menores pobres da comunidade, assistidos por casais especialmente preparados para tal fim;

- selecionar e treinar todo o pessoal envolvido no trabalho;

- permitir à comunidade a utilização dos equipamentos escolares (nos momentos disponíveis) para atividades culturais e recreativas (Gatti *et al.*, 1990).

Planejava-se que, até 1986, aproximadamente 20% da população estudantil estaria freqüentando os 500 CIEPs que deveriam ter sido construídos. Entretanto, já antes da posse do novo governador, em 1987, a concepção original dos CIEPs titubeava, pois alguns de seus programas sofriam por falta de pessoal, recursos materiais e financeiros. Observou-se que:

- o programa "aluno-residente" funcionou apenas em alguns CIEPs municipais, com a FEEM - Fundação Estadual de Educação do Menor encarregando-se dele nos CIEPs estaduais;

- a maioria dos CIEPs atuou, basicamente, junto às quatro séries iniciais;

- o material didático destinado às classes de alfabetização deixou de ser distribuído devido a seu alto custo e ao fato de não ser reaproveitado por novos alunos;

- a proposta de treinamento de professores foi notadamente enxugada, eliminando-se a idéia de formar professores multiplicadores através de encontros semanais;

- as áreas que propunham a integração com a comunidade, via atividades culturais e recreativas, foram extintas nos CIEPs da rede estadual;

- os equipamentos necessários ao trato de saúde foram implantados em todos os CIEPs, muito embora não se tenha instalado, em nenhum deles, a equipe profissional necessária;

- o programa de Educação Juvenil não foi, na prática, levado a efeito (NEPP, 1989).

A nova administração criticou os CIEPs por considerá-los centros de atendimento seletivo e elitizado, que acabaram por constituir uma rede paralela à rede de ensino. A proposta de multi-atendimento, encarada como assistencialista, ficou relegada a segundo plano, adquirindo maior ênfase o que era tido como o específico da escola: o ensino. Na medida em que apenas alguns dos componentes dos CIEPs foram implementados, torna-se difícil avaliar a proposta da es-

cola de tempo integral, bem como verificar a acuidade das principais críticas feitas ao Programa, a saber:

- a centralização das decisões sobre a política educacional a ser adotada pelo Estado;
- a dicotomia ocasionada na rede oficial de ensino, na medida em que se contava com uma escola elitizada e com recursos e outra — a da grande maioria dos alunos — relegada ao abandono;
- o fato de sobrepor-se o caráter assistencialista ao pedagógico.

Deve ficar claro, no entanto, que a política educacional contida nos CIEPs tem ao menos dois grandes méritos: o de colocar a educação como prioridade e o de tentar atender a uma grande demanda social. As diferentes alterações da proposta original ressaltam assim, duas condições corriqueiras da educação brasileira: a de ser vulnerável à instabilidade das políticas públicas na área e a inexistência de avaliação dos eventuais méritos de suas propostas.

PROFIC - Programa de Formação Integral da Criança

Criado no final de 1986, em São Paulo, o PROFIC foi um programa polêmico na medida em que pretendia redefinir a função da escola: de instituição voltada à instrução da criança, pretendia-se sua transformação em instrumento de proteção à mesma. Para tanto, fazia-se necessário aumentar o tempo de permanência do aluno na escola, bem como a faixa etária pela qual o Estado se responsabilizava.

Quatro projetos básicos integravam o PROFIC que, sob a coordenação da SEESP, deveria mobilizar esforços das Secretarias da Saúde, Promoção Social, Trabalho, Cultura, Esportes e Turismo, de maneira a enfrentar definitivamente e de forma plena, o problema do menor, em especial o de baixa renda:

- Projeto de Atendimento Integral à Criança nos dois primeiros anos de vida, visando incentivar o aleitamento materno e fazer com que a lei pela qual as empresas se obrigam a manter creches e berçários fosse efetivamente cumprida;
- Projeto de Formação Integral do Pré-Escolar (2 a 6 anos de idade), a ser desenvolvido através de convênios com as prefeituras municipais e entidades não governamentais, cujo objetivo era criar mecanismos para que a criança ficasse sob a guarda da escola durante a jornada de trabalho dos pais, preparando-a para a escolaridade obrigatória;
- Projeto de Formação Integral do Escolar (7 a 14 anos de idade), que visava aumentar o tempo de permanência do aluno na escola para oito horas, período no qual, além da frequência às aulas, este se envolveria também em atividades recreativas, esportivas, artísticas e, se possível, receberia reforços para a aprendizagem. Priorizavam-se os grandes centros urbanos e as regiões pobres, atendidas pela rede estadual;

- Projeto de Atendimento ao Menor Abandonado, que buscava uma cooperação com a Secretaria do Estado da Promoção Social, para encontrar uma solução decente e digna ao problema do menor abandonado e marginalizado.

No mesmo mês em que foi lançado o Programa (julho de 1986), várias entidades de classe do professorado e mesmo a ANDE - Associação Nacional de Educação manifestaram-se contra o PROFIC. Defendiam, insistentemente, os seguintes aspectos:

- a política educacional deve voltar-se notadamente para a educação escolar e cabe à Secretaria da Educação aplicar aí seus recursos;
- a função básica da escola é passar conteúdos escolares para o alunado, de forma que este possa conhecer a situação física e social em que vive e posicionar-se frente a ela;
- as políticas educacionais devem ser de longo prazo, bem concebidas e sem cunho assistencialista;
- recursos públicos devem ser aplicados no próprio ensino público;
- as escolas de periferia, que funcionam com muitos turnos, não têm condições efetivas de abrigar as crianças por um período maior de tempo (ANDE, 1986).

Com a mudança de governo, em 1987, o PROFIC é mantido, ao lado de outras medidas como o Ciclo Básico e a Jornada Única. Procurou-se, no entanto, traçar melhor suas diretrizes e definir mais claramente os critérios para a assinatura de novos convênios. No entanto, de maneira geral, é possível concluir que, na prática, o PROFIC restringiu-se à assinatura de convênios e repasses de verbas para prefeituras e entidades assistencialistas, atingindo um número muito reduzido de alunos. Mesmo na ausência de avaliações sistemáticas do processo de sua implantação e dos resultados alcançados, o PROFIC não conseguiu sensibilizar a maioria da rede estadual, uma vez que, à demanda por maior instrução, o Estado respondeu com ações que extrapolam as possibilidades de atuação da escola, por não serem de natureza pedagógica.

CIACs - Centros Integrados de Atendimento à Criança

No início de 1991, o governo federal desencadeia um novo programa, onde a temática da educação integral é retomada, agora não mais restrita ao Estado do Rio de Janeiro ou São Paulo, mas em nível da União. Dois fatores parecem ter contribuído para o lançamento dos CIACs - Centros Integrados de Atendimento à Criança que combinam características do PROFIC e dos CIEPs, sob o patrocínio da Legião Brasileira de Assistência, Ministério da Saúde e Ministério da Criança: o poder de atração da proposta, extremamente popular num país onde grande parte da população tão-somente sobrevive, e a ampliação da base política de sustentação do governo Collor, através de uma

aliança com o reeleito governador Leonel Brizola, patrocinador dos CIEPs.

Esses dois fatores, em conjunta e estreita articulação, parecem servir de justificativa para que se considere completamente todas as críticas já tecidas à escola de tempo integral. A adoção precipitada pelo governo federal de propostas desta ordem para o conjunto da federação pode ser mais uma artimanha que, no intuito de agradar à população, acaba por frustrá-la. Como é bem sabido, não há, no momento, recursos disponíveis para custear sequer o sistema convencional de ensino.

Em síntese, passados dez anos de abertura democrática, incentivo à participação popular e implementação de projetos pedagógicos por governos estaduais eleitos pelo voto popular, os dados educacionais retratam uma situação de estagnação, ou até mesmo de retrocesso, no atendimento quantitativo em todos os níveis de ensino. O sistema educacional continua altamente seletivo, concentrando a maioria absoluta de seus alunos nos níveis elementares: de todos os alunos matriculados na rede escolar, 9,8% encontram-se na pré-escola e 76,5% no 1º grau ou ensino fundamental. As matrículas no 2º grau, que correspondiam a 10% do alunado no início da década, caíram para 9,5% e, no mesmo período, a presença de alunos no 3º grau declinou de 4,9% para 4,2%, índices muito inferiores aos alcançados na maioria dos países da América Latina (Brasil, 1991).

Esses dados demonstram, por parte do sistema educacional brasileiro, a incapacidade de possibilitar à sua clientela um avanço progressivo aos níveis mais altos de escolaridade, que se reflete nos elevados índices de evasão e repetência.

No decorrer da década, a diminuição de tais índices nas séries iniciais do 1º grau, motivada por medidas político-pedagógicas como o Ciclo Básico, foi compensada por um aumento alarmante da reprovação e evasão, principalmente nas séries mais avançadas, que se tornaram os pontos críticos de seletividade do sistema. As conseqüências dessa "viscosidade" refletem-se sobremaneira na distorção idade/série, já que 75% dos alunos de 1ª à 8ª série estão fora da faixa etária ideal. Tal ineficiência levou mesmo a que a cobertura da população de 7 a 14 anos sofresse, contrariamente ao esperado, uma diminuição na década de 80, passando de 84% em 1978 para 82% em 1989. A dificuldade de escoamento dos alunos para o 2º grau fez com que se entrasse nos anos 90 com quatro milhões e meio de crianças na faixa de 7 a 14 anos fora da escola.

O mau funcionamento no que diz respeito à educação elementar também se refletiu no ensino médio, que teve no período um aumento brutal em sua taxa de evasão, a qual passou de 6,4% em 1980 para 21% em 1986. Esta situação crítica da educação brasileira, além de ser determinada por pressões econômicas para o ingresso da criança e do jovem no mercado de trabalho, bem como pelo desestímulo causado pela constante repetência, absenteísmo dos professores, currículos mal-trabalhados, instalações precárias, tam-

bém é provocada por fatores de ordem político-administrativa, de que se tratará a seguir.

OS ATALHOS POR ONDE SE DESVIA A QUALIDADE DO ENSINO

Os dados mencionados deixam claro que o problema-chave a ser enfrentado pelo Brasil é sobretudo o de conseguir oferecer educação de qualidade a sua população, que é também o caso dos demais países do continente latino-americano (Filp *et al.*, 1990).

Muito embora vários programas educacionais implementados no Brasil nas últimas décadas tenham procurado criar condições para um bom ensino, recorrendo a estratégias freqüentemente recomendadas nos estudos mais recentes sobre o assunto, os resultados alcançados ficaram muito aquém do esperado. Na verdade, o que parece ter determinado o insucesso desses programas foram fatores político-institucionais que interagiram, permanentemente, com a gestão educacional. Ainda que mencionados, tais fatores não foram efetivamente analisados em termos da dinâmica restritiva que impuseram às ações de melhoria da escola ou dos sistemas educacionais. Dentre eles, discutem-se a seguir: a instabilidade política, a ambigüidade na relação dos dirigentes com a população e a ausência de mecanismos de avaliação e informação da sociedade civil, que possibilitem o controle e fiscalização dos serviços prestados.

A instabilidade político-institucional

No Brasil, a consolidação do sistema democrático tem sido acompanhada de profundos ajustes econômicos, ocasionando, nas últimas décadas, uma instabilidade política que não apenas se expressa em desorganização institucional, insatisfação social mas, sobretudo, no fato de que cada mudança de governo, cada momento eleitoral representa, em algum grau, uma ruptura com a situação anterior. Essa ruptura ocorre até mesmo quando se sucedem administrações de um mesmo partido político, em função da inorganicidade e debilidade programática dos partidos. A instabilidade afeta sobremaneira políticas que requerem planejamento de longo alcance — como é o caso da educação — e, sobretudo, as ações destinadas a melhorar sua qualidade.

Tal descontinuidade ocorre porque cada administração quer distinguir-se por suas próprias iniciativas. Uma nova escola construída leva o nome do dirigente político do período, sua marca, seu carimbo. Programas de melhoria qualitativa, por outro lado, sempre são menos palpáveis e, neste sentido, não oferecem espaço político para que distintas administrações se diferenciem. Há, mesmo, casos extremos de descontinuidade onde o traço típico do novo governo é a suspensão ou negação de tudo que foi feito anteriormente, por demagogia ou por motivos ideológicos. Por exemplo, isto aconteceu com o material produzido em

1985, para orientar os professores do ensino municipal da Cidade de São Paulo, no tratamento do conteúdo do currículo básico. As propostas curriculares desenvolvidas juntamente com entidades de classe e grupos de professores daquela rede de ensino foram recolhidas antes mesmo que pudessem ser experimentadas e avaliadas. O mesmo ocorreu com o Regimento Comum do Ensino Municipal dessa cidade, que previa maior autonomia da escola e ampliava a participação dos pais em sua gestão.

Outro aspecto refere-se à escolha dos dirigentes educacionais, objeto de negociações que desconsideraram os interesses do alunado, pautando-se, antes, pelo acerto interno entre as facções políticas ou de compadrio do grupo que está no poder. Rearranjos nessa dinâmica interna também contribuem para a descontinuidade das ações, ainda que estas se dêem num mesmo governo. O MEC, em sua última gestão, constitui um bom exemplo: em cinco anos, a pasta da educação foi administrada por cinco diferentes ministros. Considerando o grau de concentração de decisões na cúpula do sistema, a inexistência de uma burocracia estável — com forte presença técnica nos órgãos intermediários — e a debilidade de controle e fiscalização por parte da população, os programas de melhoria qualitativa que exigem acompanhamento são fortemente afetados, ainda que, em nível do discurso, sua continuidade seja proclamada. Na prática, no entanto, existem infinitos recursos para colocar tais programas "no limbo", sem que se enfrentem os possíveis ônus políticos decorrentes de seu encerramento; novos programas são criados, de forma a competir com os já existentes, redirecionando prioridades e recursos.

Assim, no Estado de São Paulo, enquanto técnicos e docentes esforçavam-se por viabilizar pedagogicamente o Ciclo Básico, na mesma administração, em 1985, um novo secretário criava o PROFIC, programa de cunho nitidamente eleitoral que prometia a assistência integral à criança por oito horas diárias. Quando seu mentor transferiu-se da pasta da Educação para a da Saúde, na nova administração que teve início em 1987 o PROFIC não foi interrompido; existe até hoje, em processo de lenta agonia, consumindo recursos humanos e materiais.

Há ainda descontinuidades mais sutis e contraditórias. Antes que o Ciclo Básico contasse com o tempo necessário a uma efetiva reorganização pedagógica das quatro séries iniciais do ensino elementar, o governo que assumia em 1987, sem avaliá-lo adequadamente, criava o programa da Jornada Única, destinado à mesma população alvo. A Jornada Única — na realidade uma ampliação e aperfeiçoamento do Ciclo Básico — recebeu outro nome para simbolizar, como a placa de um novo prédio escolar, a marca do novo governo. No entanto, tal como ocorreu no Ciclo Básico, a Jornada Única também não vem sendo amparada com as medidas previstas para plena consecução de seus objetivos. Esse emaranhado de programas, freqüentemente rebatizados e acompanhados de casuísmos, desinforma a população e faz

com que docentes e técnicos desacreditem de sua seriedade.

A ambigüidade política

É freqüente no Brasil a afirmação de que a sociedade tem uma débil vontade política eximindo, pois, os dirigentes ou gestores do ensino de qualquer compromisso mais sério. Diz-se que a demanda política da população tem se concentrado apenas na reivindicação de mais escolas — o que, em muitos casos, certamente é legítimo — mas que não há pressão por melhor qualidade. Esta proposição, porém, é apenas em parte verdadeira. Na realidade, as medidas destinadas à melhoria qualitativa, como analisadas anteriormente, apresentam em sua formulação características razoavelmente adequadas, segundo o que se conhece sobre a qualidade do ensino. O que ocorre em relação a elas é um jogo ambíguo, uma espécie de mecanismo compensatório de "dar com uma mão e tirar com outra". Para seguir o mesmo raciocínio, caso essas medidas não tivessem nenhum apelo político — ou nenhuma demanda popular — elas não teriam sido adotadas. Entretanto, um exame cuidadoso da forma e dos mecanismos utilizados em sua execução revela que apenas a face mais visível e politicamente rentável foi viabilizada.

Por exemplo, no mesmo período em que se criou o Ciclo Básico, aumentando em duas horas a permanência dos alunos na escola, foi negociada com o Sindicato dos Professores uma jornada semanal de trabalho reduzida de 20 para 16 horas. Essa negociação deu-se de forma segmentada entre os diferentes agentes: os mobilizados para implementar o Ciclo Básico, e aqueles preocupados em negociar a jornada dos professores que aí atuariam. No último momento, quando o Estatuto do Magistério estava já em processo de discussão no Legislativo, as entidades de classes apoiadas pelos partidos políticos entraram em acordo com o governo, que reduziu a jornada do professor de 1ª a 4ª série, como contrapartida para a negociação de aumento salarial.

A Jornada Única surge, de certa forma, como medida que, corrigindo o erro anterior, pretendia ir mais além, fornecendo condições mais efetivas de escolaridade. No entanto, como sempre, acabou vítima de um considerável imediatismo político, segundo o qual qualidade e quantidade terminavam por ser dicotomizadas. O raciocínio subjacente foi o de que era muito atraente agradar, de imediato, às famílias de um e meio milhão de crianças (quase um terço de toda a escola pública estadual), principalmente em sendo aquele um ano eleitoral, propiciando aos alunos das duas primeiras séries duas horas a mais de escolarização. O passo seguinte, qual seja, o de criar as condições para que não apenas a Jornada Única se efetivasse plenamente, mas para que não afetasse o mínimo de condições de funcionamento das demais séries, não foi dado.

Outro bom exemplo de imediatismo e ambigüidade política pode ser encontrado quando se analisa o caso dos CIEPs, PROFIC e CIACs. O inegável apelo popular das propostas fica logo comprovado: quem, afinal, rejeitaria uma escola que cuidasse de seu filho durante todo o dia e em todas as suas necessidades, incluindo, em alguns casos, até o banho diário? Certamente ninguém. Sobretudo ninguém entre aqueles que dispõem, em suas próprias casas, de uma qualidade de vida muito inferior à oferecida pela escola.

No entanto, para a maioria da população, não está claro se uma qualidade tão ambiciosa pode ser suportada pelo país, sobretudo se este vive um evidente processo recessivo, acompanhado de grave crise fiscal. Assim, na ausência de posição firme, a sociedade acaba prestando-se ao jogo da ambigüidade, quando, na realidade, a questão é outra: trata-se, aqui, de considerar o que se pode e deve fazer para avançar na qualidade do ensino, sendo de extrema relevância o esforço para estabelecer patamares aceitáveis, que representem incrementos qualitativos reais e atinjam, ao mesmo tempo, a maioria — de preferência a totalidade — dos alunos.

Ora, compatibilizar os dois critérios, qualidade e eqüidade, não tem caracterizado a atuação da classe política, pelo menos no Brasil, por um motivo bastante simples: o imediatismo demagógico. Até o momento, o que se observa é que a motivação da classe dirigente desloca-se muito pouco dessa simples política de resultados a curto prazo — como é o caso da construção de salas de aula — para ações voltadas à maior permanência das crianças numa escola de melhor qualidade.

Entretanto, o caminho da melhoria qualitativa do ensino deverá ser feito em conjunto com os políticos, dado que esse percurso implica, necessariamente, escolha de prioridades e decisões para as quais não é suficiente a credibilidade técnica: a legitimidade de quem foi escolhido para conduzir as políticas do Estado é fator imprescindível.

É importante que se adote uma perspectiva não ingênua. De fato, supor que o imediatismo, o clientelismo e o corporativismo vão desaparecer do cenário político no curto prazo seria puro devaneio. Para atenuar a força restritiva desses fatores sobre ações de longo prazo, destinadas a melhorar a qualidade do ensino, será preciso criar mecanismos capazes de possibilitar a cobrança de coerência interna dos programas; a cobrança de consequência, no sentido de realizar o visível e, igualmente, o não visível politicamente; e a constância de fiscalização dos recursos, para saber se estão sendo destinados ao suporte da melhoria qualitativa. De outra forma, falar em qualidade do ensino torna-se tão-somente uma imagem oca que, após curto período, produzirá resultados emagrecidos por uma dieta draconiana, decorrentes da falta de apoio material, geralmente desviado para ações mais politicamente rentáveis à administração ou a seus novos dirigentes.

A vontade esclarecida da sociedade destaca-se, então, como agente indispensável no controle, fisca-

lização e cobrança das ações governamentais e, conseqüentemente, no esforço da busca de um melhor ensino. Nesse sentido, talvez uma das estratégias mais importantes para implantar qualidade de ensino será avaliá-la e iniciar a difusão de suas informações à sociedade, pelo menos a seus segmentos mais organizados, sobre como atuar na reivindicação de seus direitos junto ao Estado.

Ausência de mecanismos de avaliação e informação da sociedade civil

Nos países desenvolvidos já existe um corpo significativo de informações sobre a qualidade da educação escolar, abrangendo tanto os resultados da aprendizagem como as formas e condições em que esse processo ocorre. Entretanto, nos países da América Latina, isto dificilmente acontece. Conseqüentemente, o maior desafio que aqui se enfrenta é, sem dúvida, a necessidade de coletar dados, ao mesmo tempo, em diferentes níveis, uma vez que muito pouco se sabe a respeito da real situação educacional com que se conta. Isso torna-se mais crítico, notadamente no Brasil, onde as diferenças regionais são marcantes: a maioria dos estados nem mesmo ensaia modestas avaliações sobre suas respectivas realidades educacionais, deixando a iniciativa nas mãos do governo federal. Nos estados mais desenvolvidos, a situação não é muito diferente: quando muito, avalia-se a educação a partir de dados de censo, utilizando, como indicadores de qualidade, as taxas de evasão e repetência.

Desta forma, programas que demandaram vultosas somas de recursos dos governos — como o PROFIC, o Ciclo Básico, a Jornada Única e os CIEPs — nunca foram devidamente avaliados. É bem verdade que avaliações parciais foram conduzidas aqui e ali, mas seus resultados não foram devidamente levados em conta para eventuais reformulações e/ou para colocar a população a par da educação oferecida a seus filhos. Os CIACs, da década de 90, enveredam pelo mesmo caminho.

A avaliação deve ser algo mais do que a propaganda do governo na televisão mostrando medidas de forte impacto sobre a opinião pública que, com razão, supõe — com uma esperança que parece inesgotável — que tais medidas serão acompanhadas das demais que se fazem necessárias. Na verdade, avaliar significa identificar efetivamente se a melhoria de qualidade aconteceu, onde, porque e sob quais condições. Ou, ao contrário, caso não se tenha produzido uma melhor qualidade, diagnosticar as razões das falhas, adotando-se, como indicador mais apropriado, pelo menos num primeiro momento, a aprendizagem dos alunos.

Avaliar implica indicar porque uma determinada medida produziu, ou não, os efeitos proclamados, ou seja, esclarecer se as condições necessárias a seu sucesso encontravam-se ou não presentes, fato que

remete, inevitavelmente, à questão da responsabilidade (Filp *et al.*, 1990).

Esse tipo de avaliação pode ser, além de inoportuna aos políticos, bastante ameaçadora aos docentes e escolas envolvidos. As equipes escolares — seja por se verem diante da demanda de mudança para melhorar a qualidade sem receberem o apoio técnico e material indispensável, seja pela ausência de capacitação técnica ou, até mesmo, por disporem das condições mas não do compromisso com o processo de melhoria do ensino — resistem a serem esquadrihadas em suas ações cotidianas e em suas formas de gestão do trabalho escolar. Nesse sentido, a construção de uma cultura avaliativa (Filp *et al.*, 1990) passará por um duro enfrentamento do corporativismo e idealizações de diferentes níveis, fatores hoje fortemente atuantes no contexto político, pelo menos no brasileiro. Acresça-se a este fato o de que dificilmente essa cultura de responsabilidade poderá ser introduzida a partir de um Estado cujos dirigentes não estão politicamente dispostos a dar transparência, nem prestar contas de suas ações, tanto na educação como em quaisquer outras esferas de governo.

Mais do que nunca, porque a permanência de uma escola de faz-de-conta é insuportável, faz-se necessária a adoção de propostas de avaliação que tragam, como resultado, diferentes níveis de informação, de modo a produzir alternativas para superar o impasse educacional a que se chegou. Tais propostas devem incluir a oferta de:

- dados confiáveis e acessíveis à população, que coloquem a sociedade civil em posição de exercer pressão política por mais e melhor educação, e coloquem as instâncias governamentais por ela responsáveis em situação mais vantajosa para negociar recursos e benfeitorias para a área;

- dados qualitativos a respeito dos conhecimentos escolares que os alunos já detêm, bem como informações sobre seu potencial de aprendizagem, de modo a formar uma base para elaborar currículos mais dinâmicos que, sem desconsiderar a realidade educacional, visem superá-la;

- informações precisas, tanto sobre o processo educacional quanto sobre seus resultados, de modo a aperfeiçoá-lo.

A avaliação educacional, neste sentido, deverá abranger diversos conjuntos de dados que variam em

sua complexidade. A avaliação dos resultados da aprendizagem é fundamental, do ponto de vista das políticas públicas, na medida em que consiste num quesito básico e elementar para o planejamento estratégico dos diferentes sistemas de ensino. Ainda que essencial, a avaliação não pode parar por aí: há que recorrer a avaliações mais aprofundadas, que incidam sobre o próprio processo de aprendizagem, informando sobretudo o planejamento curricular e os métodos de ensino. Conseqüentemente, avaliar ou analisar a qualidade do ensino significa atingir diferentes patamares de conhecimento da realidade escolar.

Colocar em discussão o problema da avaliação e informação da população é meio caminho andado para encontrar soluções. Investir em estudos mais detalhados das ações e programas já realizados (ou em curso), para identificar os pontos críticos nos quais os fatores políticos tiveram papel restritivo, é indispensável para formular estratégias capazes de atenuar sua influência.

Pode ser também um caminho promissor o de preparar gestores de nível intermediário, que garantam a continuidade e a avaliação dos programas, ampliando a autonomia das escolas para que zelem contra a interferência política indevida. Essa autonomia, tanto dos escalões intermediários quanto das escolas, supõe, no entanto, uma responsabilidade forjada no compromisso com os alunos, capaz de superar os interesses internos do sistema de ensino.

Os organismos internacionais e agências financiadoras podem exercer uma saudável influência se condicionarem financiamentos e cooperação à existência de uma burocracia intermediária e de maior densidade técnica que, independentemente dos dirigentes, seja responsável pela implementação de programas e permanente avaliação de resultados. Finalmente, vale a pena repetir que talvez o mais importante seja informar a população, incentivar e apoiar iniciativas que partam de seus segmentos organizados e de instituições não-governamentais. Enfim, trata-se de fortalecer a chamada "sociedade civil", para que expresse sua vontade política por um ensino de melhor qualidade, sabendo o que, quando e de quem cobrá-lo. Afinal, a classe política costuma encaminhar-se para onde a sociedade sinaliza, mas esse sinal precisa ser claro, não permitindo ambigüidade nem instabilidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDE - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. O PROFIC - Programa de Formação Integral da Criança: formação integral da criança ou assistencialismo? *Revista da ANDE*, São Paulo, n.11, p.56-61, 1986.

APOSTA no futuro. *Veja*, São Paulo, v.24, n.22, p.48-9, 29 maio 1991. Seção Educação.

BARRETTO, Elba S. de Sá. Novas políticas educacionais para velhas escolas rurais: um estudo de caso no sertão do Piauí. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.46, p.23-49, ago.1983.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Administração Geral. *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília, 1991.

DAVIS, Claudia L. F. *Vida e escola severina: um estudo da política pedagógica em uma escola rural no Estado do Piauí*. São Paulo, 1988. Tese (doutor.) IP/USP.

DAVIS, Claudia L. F., ESPOSITO, Yara L. *A prática pedagógica na escola pública: um estudo sobre as possibilidades de aprendizagem nas séries iniciais*. São Paulo: CENPEC; INEP, 1990.

- DAVIS, Claudia L. F. *et al.* *Programas e projetos educacionais: panorama parcial da década de 80.* São Paulo: CENPEC; FCC; UNICEF, 1990.
- ESPOSITO, Yara L. *Cartilhas e materiais didáticos: críticas norteadoras para uma política educacional.* São Paulo, 1985. Dissert. (mestr.) PUC-SP.
- FILP, Johanna *et al.* Sistema de medición de la calidad de la educación básica: una propuesta. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n.2, p.49-89, jul/dez. 1990.
- GATTI, Bernardete *et al.* Problemas da educação básica no Brasil: a exclusão de massas populacionais. São Paulo: FCC; OEA, 1990. mimeo.
- MELLO, Guiomar N., SILVA, Rose Neubauer da. *La gestión de la escuela en las nuevas propuestas de políticas educativas.* São Paulo, 1991. mimeo. [Trabalho apresentado ao Seminário La Gestión Pedagógica de los Planteles Escolares: Prácticas, Problemas y Perspectivas Analíticas, México]
- NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. *Brasil 1986: relatório sobre a situação social do país.* Campinas: UNICAMP, 1988.
- _____. *Brasil 1987: relatório sobre a situação social do país.* Campinas: UNICAMP, 1989.
-